Review of REVENUE CANADA, TAXATION

SUMMARY REPORT

A MEMBER OF ARTHUR YOUNG INTERNATIONAL

Woods Gordon

© Minister of Supply and Services Canada 1985

Cat. No. Rv 41-22/1985

ISBN 0-662-53841-2

A MEMBER OF ARTHUR YOUNG INTERNATIONAL

Woods Gordon

Management Consultants
P.O. Box 251
Royal Trust Tower
Toronto-Dominion Centre
Toronto, Canada M5K 1J7
Telephone (416) 864-1212
Telex 06-23191

June, 1985

The Hon. Perrin Beatty, P.C., M.P.,
Minister of National Revenue,
House of Commons,
Ottawa, Ontario.

Dear Mr. Minister:

We are pleased to submit to you our "Review of Revenue Canada, Taxation – A Summary Report". This Summary Report sets out the significant findings and recommendations resulting from our examination of the administration of the federal income tax system by your Department. Our task had three dimensions:

- to diagnose problems within Revenue Canada, Taxation;
- to recommend solutions that would bring about changes to ensure a fair and effective administration; and
- to act as a catalyst for change.

In accomplishing our task, we have made some 400 recommendations for change within your Department.

As part of the problem diagnosis, shortly after our appointment in January 1984, we invited the public at large, Members of Parliament, professional tax practitioners, and business organizations to give us their views on areas of concern within Revenue Canada, Taxation. The information we received from these sources mirrored that expressed to the then Opposition Task Force on Revenue Canada. We also commissioned an attitude survey of some 4,500 permanent staff of the Department. The issues raised by all of these people assisted us in focussing our attention on many internal features of the Department in need of review.

The job to be done by Revenue Canada, Taxation staff is essential, yet often difficult and unpopular. Your officials must carry out many diverse tasks, both in enforcing the Income Tax Act and in serving the public. The staff attitude survey showed that Department personnel were committed to do their difficult tasks well, although there were differing opinions on the balance to be struck between enforcement and service. At an early stage, we pointed out that the lack of a complete and explicit mission statement for the Department, setting out overall objectives, made those tasks more difficult. Indeed, in the absence of an agreed mission statement, we would not have had a framework for our recommendations.

A statement of mission was then developed by the Department and, in July 1984, released as the statement of "Mandate and Operational Principles" and sent to all staff. This lengthy document provided for the evenhanded balancing of service and enforcement objectives. The basic principles of the Mandate are embraced by your recently released "Declaration of Taxpayer Rights". Many of our recommendations reflect and reinforce the objectives and principles expressed in both documents.

During the spring and summer months of 1984, as the work progressed, we met regularly with the Deputy Minister and other senior representatives of your Department. During these meetings, we discussed our findings and early recommendations. Starting in August 1984, to facilitate a systematic review of our findings, we began to provide your officials with draft chapters of our Detailed Report, which contained our analyses, findings and further recommendations to that date. These were reviewed and discussed at length with your officials. We believe that this process assisted them in focussing more effectively on some of the complex changes that were needed. This Summary Report, which has been updated to March 1, 1985, contains reference to all of the major findings and recommendations described in the Detailed Report.

The overall thrust of our report is that, while many aspects of the Department operated well, substantial problems existed in some functions.

The taxation system operates satisfactorily for the vast majority of the 15 million Canadian individuals who submit personal income tax returns each year, many of whom subsequently receive refunds. The efficiency of this service reflects the high priority given to the process by senior management and the resources allocated to the processing of these returns and refunds.

There were, however, two broad areas where Revenue Canada, Taxation needed improvement. First, its relationships were unsatisfactory with businesses, both large and small, and with the minority of individuals who have additional contact with the Department beyond the initial tax return process. Second, a number of fundamental management structures, policies and practices required redressing.

The briefs submitted to us, the report of the P.C. Task Force on Revenue Canada, and our own investigations, all led us to conclude that, in the years leading up to 1983, the staff of the Department had become tougher on those taxpayers selected for additional contact. We found evidence of arbitrary assessing, unnecessarily strong collection action, and poor communication with taxpayers. We believe that, for a period of time, the Department placed too much emphasis on the enforcement of the Income Tax Act, and not enough on providing service to taxpayers.

There was no single reason for the evolution of this attitude. The law had become more complex and subject to variable interpretation by the Department's staff. Tax practitioners were engaging in aggressive tax planning. There was internal dissatisfaction with the government's decentralization to the Taxation Centres. The government had not increased sufficiently the Department's resources to enable assessing, audit, and collections staff to cope with increased workloads. A newly-implemented staff performance appraisal system was misused by some managers to put pressure on their people. Finally, these underlying problems came to a head in 1983 when Canada was mid-way through a severe economic recession that placed significant financial

pressures on many taxpayers, just as fiscal pressures increased the need for tax revenues.

We found that the internal management of Revenue Canada, Taxation was the area requiring the greatest improvement. We found deficiencies in the Department's approach to:

- overall long-range planning;
- the management of human resources;
- the training of staff at all levels;
- utilization of management information;
- communications, both internal and external;
- use of the regionalized organization structure, and
- senior management coordination.

These management problems not only had major repercussions within the Department, but also upon its outside relationships with taxpayers and the public at large.

The recommendations in this report are designed to improve the organization structure, the management of human resources, the use of management information systems, and management procedures generally. We believe their adoption will further your Department's ability to administer the income tax system more efficiently and more effectively.

Action has already been taken to implement many of the important recommendations we have made, particularly those relating to taxpayer service and communication. Examples of key Woods Gordon recommendations already acted upon are:

- "quotas" have been eliminated;
- taxpayers are to be considered innocent until proven guilty regarding payment of disputed taxes;
- taxpayers must be contacted before facing reassessment or collection action;
- heavy-handed publicity techniques preceding the prosecution of some taxpayers have been discontinued;
- on-line security over computerized taxpayer files has been improved;
- more sensitivity to the problems of special interest groups is being reflected; and
- communication with taxpayers generally has been improved.

Some of the recommendations we have made are in the process of being implemented, illustrated by the following:

- progress has been made in improving computer-generated messages; however, many of these are still too cryptic and need to be amplified;
- plans are established to improve substantially staff-training in 1985/86;
- staff selection criteria have been refined;
- administration of the job classification process is more effective;
- more balanced and sensible guidelines have been established for performance appraisal;

- further improvements are planned in communicating with taxpayers and their advisors;
- taxpayers and their advisors are being consulted on a wider range of topics;
- on-going consultation between Revenue Canada, Taxation and the Department of Finance is much improved;
- improvements to the Advance Rulings process, including a broadening of the circumstances within which the Department will rule, and the intention to begin publishing rulings of general interest;
- more auditors have been appointed and new audit guidelines have been released; however, more needs to be done to improve the efficiency of the audit function; and
- greater attempts are being made at all levels to settle disputes with taxpayers.

Other changes that we have recommended are currently under consideration. These generally involve more complex management issues and can proceed only after a more detailed development process, or the provision of additional resources. For example, we have recommended that:

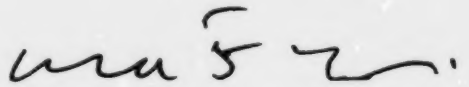
- a short mission statement be developed in line with the Declaration of Taxpayer Rights;
- further efforts of a formal nature within the government be made to ensure continuing Revenue Canada, Taxation, input to the tax policy development process;
- regionalization of the Department be fully implemented;
- a more comprehensive strategic planning process be implemented;
- improved use of new management information systems be developed to enable management to better control the Department's diverse activities; and
- more public attention should be focussed on the underground economy to improve levels of compliance.

Other changes that we have recommended require amendments to current government policy and the Income Tax Act. For example, we have recommended that methods be explored for easing, or eliminating, annual tax filing requirements for many Canadians.

Much has been done to improve the quality of tax administration in Canada since our appointment in early 1984. The process of change within the Department has accelerated since the Fall of 1984. Looking back over this period, we are impressed with the many positive changes within Revenue Canada, Taxation. Today, Canadians are served better by their tax administration and we believe this level of performance can be sustained and improved.

We would like to acknowledge the valuable time you and your Deputy Minister, Harry Rogers, spent with us during this assignment. Your vision of a sound tax administration for Canada, and the many thoughtful and compelling issues you raised, contributed significantly to this report. We would also like to acknowledge again the support and positive approach taken by so many of your officials across Canada throughout the entire term of this study.

Yours sincerely,



W.A. Farlinger, FCA

PREFACE

This Summary Report describes our major findings and recommendations resulting from our examination of the administration of the Income Tax Act by Revenue Canada, Taxation. It also emphasizes certain basic management issues which still need to be addressed to ensure an appropriate balance between service and enforcement and to maintain the enhanced quality of service taxpayers are currently receiving.

We are also submitting a Detailed Report which describes the complex functions and systems within the Department, together with the numerous statistical analyses that we have undertaken. The Detailed Report includes more technical recommendations for the internal management of the Department. While the Detailed Report describes our findings as of August 31, 1984, this Summary Report has been updated to March 1, 1985.

Although the Department has begun to address the basic issues that will affect its long-term operations, much still remains to be done. The recommendations in both reports should be of help in this regard.

We would like to express our appreciation to the many people who assisted us in this study. While not without initial apprehension, the officials and employees of the Department cooperated fully with us in attempting to find solutions to the various issues raised. We were greatly assisted by the many organizations that submitted briefs to us, and the individual citizens who wrote to us about their dealings with the Department. Finally, the Commissioners of the Inland Revenue in the United Kingdom, and of the Internal Revenue Service in the United States, spent several days with us and Deputy Minister Harry Rogers giving us a first-hand appreciation of their responses to challenges faced by the income tax administration by all three countries.

TABLE OF CONTENTS

LIST OF EXHIBITS IX

CHAPTER 1: TERMS OF REFERENCE AND STUDY METHODOLOGY

TABLE OF CONTENTS 1

1.1 INTRODUCTION 3

1.2 METHODOLOGY 3

1.3 EXTERNAL CONCERNS 5

1.4 STAFF CONCERNS 7

1.5 MONITORING OF EVENTS INVOLVING REVENUE CANADA, TAXATION DURING THE STUDY 7

1.6 MISSION FOR REVENUE CANADA, TAXATION 7

1.7 PROGRESS REVIEWS 11

CHAPTER 2: BACKGROUND EVENTS

TABLE OF CONTENTS 13

2.1 INTRODUCTION 15

2.2 MAJOR TRENDS 16

2.3 KEY EVENTS 16

2.4 EVENTS OF JANUARY 19, 1984 TO MARCH 1, 1985 18

2.5 SUMMARY 20

CHAPTER 3: STAFF ATTITUDES AND CONCERNS

TABLE OF CONTENTS 21

3.1 INTRODUCTION 23

3.2 SURVEY BACKGROUND AND METHODOLOGY 23

3.3 SURVEY FINDINGS 24

CHAPTER 4: TAX POLICY FRAMEWORK

TABLE OF CONTENTS 35

4.1 INTRODUCTION 37

4.2 SOURCES OF INCOME TAX LAW 38

4.3 USE OF INCOME TAX TO DELIVER SOCIAL POLICY 39

4.4 THE PROCESS OF AMENDING INCOME TAX ACT LEGISLATION 40

4.5 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS 41

CHAPTER 5: CANADA'S SELF-ASSESSMENT TAXATION SYSTEM

TABLE OF CONTENTS 45

5.1 INTRODUCTION 47

5.2 PRINCIPLES UNDERLYING CANADA'S SELF-ASSESSMENT SYSTEM 47

5.3 AN ALTERNATIVE APPROACH – THE UNITED KINGDOM 49

5.4 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS 51

CHAPTER 6: ORGANIZATION

TABLE OF CONTENTS 57

6.1 INTRODUCTION 59

6.2 PRESENT ORGANIZATION STRUCTURE 59

6.3 KEY CONSIDERATIONS 64

6.4 MATTERS TO BE CONSIDERED IN AN ORGANIZATIONAL REVIEW 65

6.5 COORDINATING MECHANISMS 71

6.6 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS 72

CHAPTER 7: STRATEGIC PLANNING

TABLE OF CONTENTS 75

7.1 INTRODUCTION 77

7.2 DESCRIPTION OF SYSTEMS 77

7.3 INDICATORS OF GOOD STRATEGIC PLANNING 78

7.4 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS 78

CHAPTER 8: COMMUNICATIONS

TABLE OF CONTENTS 83

8.1 INTRODUCTION 85

8.2 DEPARTMENTAL MANDATE AND OPERATIONAL PRINCIPLES 85

8.3 DESCRIPTION OF SYSTEMS 86

8.4 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS 88

CHAPTER 9: QUALITY CONTROL, AUDIT AND PROGRAM EVALUATION

TABLE OF CONTENTS 97

9.1 INTRODUCTION 99

9.2 QUALITY CONTROL 99

9.3 AUDIT 100

9.4 PROGRAM EVALUATION 101

9.5 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS 102

CHAPTER 10: MANAGEMENT OF HUMAN RESOURCES

TABLE OF CONTENTS 105

10.1 INTRODUCTION 107

10.2 DESCRIPTION OF SYSTEMS 108

10.3 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS 113

CHAPTER 11: QUOTAS

TABLE OF CONTENTS 121

11.1 INTRODUCTION 123

11.2 THE USE OF STANDARDS 124

11.3 THE NEED FOR INDIVIDUAL PERFORMANCE STANDARDS 124

11.4 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS 126

CHAPTER 12: TRAINING

TABLE OF CONTENTS 129

12.1 INTRODUCTION 131

12.2 DESCRIPTION OF SYSTEMS 131

12.3 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS 134

CHAPTER 13: DATA PROCESSING

TABLE OF CONTENTS 139

13.1 INTRODUCTION 141

13.2 DESCRIPTION OF T1 COMPUTER SYSTEM 142

13.3 T1 PROCESSING 1983 AND 1984 143

13.4 SECURITY AND ACCESS TO COMPUTER DATA 143

13.5 T2 COMPUTER SYSTEM 144

13.6 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS 144

CHAPTER 14: MANAGEMENT INFORMATION SYSTEMS

TABLE OF CONTENTS 147

14.1 INTRODUCTION 149

14.2 DESCRIPTION OF SYSTEMS 149

14.3 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS 151

CHAPTER 15: ROUTINE ASSESSING ACTIVITIES

TABLE OF CONTENTS 155

15.1 INTRODUCTION 157

15.2 DESCRIPTION OF SYSTEMS 157

15.3 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS 162

CHAPTER 16: TAXROLL

TABLE OF CONTENTS 175

16.1 INTRODUCTION 177

16.2 DESCRIPTION OF SYSTEMS 177

16.3 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS 179

CHAPTER 17: AUDIT

TABLE OF CONTENTS 181

17.1 INTRODUCTION 183

17.2 THE AUDIT PROCESS 185

17.3 PROFILE OF AUDIT DIRECTORATE'S ACTIVITIES 186

17.4 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS 188

CHAPTER 18: SPECIAL INVESTIGATIONS

TABLE OF CONTENTS 203

18.1 INTRODUCTION 205

18.2 DESCRIPTION OF SYSTEMS 205

18.3 NON-COMPLIANCE 206

18.4 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS 207

CHAPTER 19: TAXPAYER REQUESTED ADJUSTMENTS

TABLE OF CONTENTS 211

19.1 INTRODUCTION 213

19.2 DESCRIPTION OF SYSTEMS 213

19.3 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS 215

CHAPTER 20: APPEALS

TABLE OF CONTENTS 219

20.1 INTRODUCTION 221

20.2 APPEALS PROCESS 221

20.3 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS 223

CHAPTER 21: COLLECTIONS

TABLE OF CONTENTS 235

21.1 INTRODUCTION 237

21.2 THE COLLECTIONS PROCESS 237

21.3 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS 242

CHAPTER 22: INTERPRETATION BULLETINS AND INFORMATION CIRCULARS

TABLE OF CONTENTS 249

22.1 INTRODUCTION 251

22.2 DESCRIPTION OF SYSTEMS 251

22.3 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS 252

CHAPTER 23: ADVANCE RULINGS

TABLE OF CONTENTS 257

23.1 INTRODUCTION 259

23.2 DESCRIPTION OF SYSTEMS 259

23.3 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS 261

CHAPTER 24: REGISTRATION DIVISION

TABLE OF CONTENTS 267

24.1 INTRODUCTION 269

24.2 DESCRIPTION OF SYSTEMS 269

24.3 FINDING AND RECOMMENDATION 270

CHAPTER 25: SPECIAL INTEREST GROUPS

TABLE OF CONTENTS 273

25.1 INTRODUCTION 275

25.2 THE RELATIONSHIP BETWEEN ARTISTS AND REVENUE CANADA, TAXATION, 1983-84 275

25.3 COMMENTS ON OTHER SPECIAL INTEREST GROUPS 276

25.4 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS 278

APPENDIX A: PRESS RELEASE 283

APPENDIX B: MANDATE AND OPERATIONAL PRINCIPLES 287

APPENDIX C: MINISTER'S LETTER TO DEPUTY MINISTER 295

APPENDIX C: 1985-1986 ANNUAL TRAINING PLAN 301

LIST OF EXHIBITS

1.1 Terms of Reference

1.2 Chronology of Public Events Prior to Commencement of Study

1.3 Newspapers used to Request Taxpayers' Views

1.4 List of Associations and Organizations that Submitted Briefs

1.5 Events Having an Impact on Revenue Canada, Taxation, January 1984 – March 1985

3.1 Perceived Differences in Beliefs about the Role of Revenue Canada, Taxation

3.2 What do you think Revenue Canada Taxation's principal role is?

3.3 Perceptions of the Honesty of Taxpayers

3.4 Have any changes occurred which encouraged auditors and collectors to "get tougher"?

3.5 Does the evaluation process encourage you to be tougher?

3.6 The current process enables an accurate assessment of. . .

5.1 "Declaration of Taxpayer Rights"

6.1 Revenue Canada, Taxation Offices

6.2 Revenue Canada, Taxation Organization Chart – March 1, 1985

6.3 Organization Chart of a District Office

10.1 Revenue Canada, Taxation, Count of Employees Casual and Permanent

10.2 Participation in Work Reviews

10.3 Feedback on Performance

10.4 Satisfaction with Performance Review System

10.5 Accuracy of Performance Assessment

12.1 How often within your current position **do** you receive training designed to upgrade update your skill knowledge level?

12.2 How often within your current position **should** you receive training designed to upgrade update your skill knowledge level?

12.3 During the last 12 months, how many working days have you spent in training sessions?

12.4 How long after beginning your current position did you receive training relating to this position?

15.1 Revenue Canada, Taxation Centre, T1 Basic Processing

15.2 Graph 1: Weekly Processing Results, Number of T1 Returns – All Canada – 1984
Graph 2: Average Time to Process T1 returns by Simulated Arrival Date for each Tax Year

15.3 Graph 1: Mail and Cash Analysis – All Canada – 1984
Graph 2: Assessing Operations Production Analysis – All Canada – 1984

15.4 Graph 1: Data Services Production Analysis – All Canada – 1984
Graph 2: Computer Processing Production Analysis – All Canada – 1984

15.5 Graph 1: Actual and Planned Intake of T1 Returns – All Canada – 1981
Graph 2: Actual and Planned Intake of T1 Returns – All Canada – 1982

15.6 Graph 1: Actual and Planned Intake of T1 Returns – All Canada – 1983
Graph 2: Actual and Planned Intake of T1 Returns – All Canada – 1984

15.7 Graph 1: Unused Computer Capacity – 1983
Graph 2: Unused Computer Capacity – 1984

17.1 Audit Coverage by Region – Field, Business and Basic File Audits

17.2 T2 and T1 Audit Coverage by Income Range 1981-1983

17.3 Audit of T1 and T2 Returns

20.1 Disposals of Notices of Objection

20.2 Graph 1: Notices of Objection from all Sources by Fiscal Year
Graph 2: Notices of Objection by Source of Assessment by Fiscal Year

20.3 Initial Assessing Notice of Objection – Ten Most Frequent Subject Matters

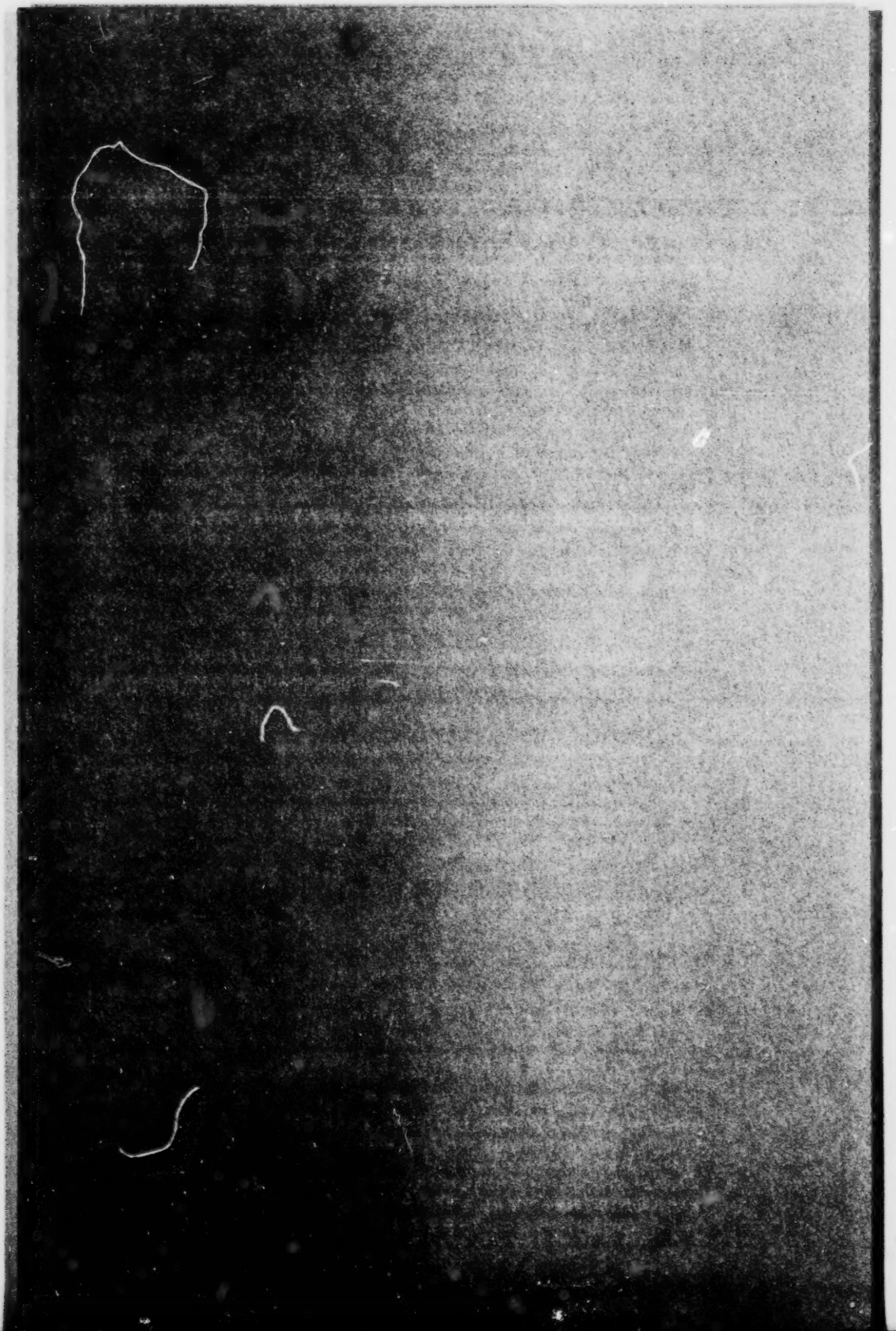
20.4 A Comparison of Assessing, Audit and Appeals Activities

21.1 Dollar Value of Accounts Receivable Outstanding at Fiscal Year End

21.2 Revenue Canada, Taxation Collections Process

TABLE OF CONTENTS

CHAPTER 1:	**TERMS OF REFERENCE AND STUDY METHODOLOGY**	**3**
	1.1 INTRODUCTION	3
	1.2 METHODOLOGY	3
	1.2.1 International Comparisons	5
	1.3 EXTERNAL CONCERNS	5
	1.3.1 Federal Caucus Meetings	5
	1.3.2 Advertisement for Taxpayers Comments	5
	1.3.3 Progressive Conservative Task Force	7
	1.3.4 Concerns of Business, Labour and Professional Organizations	7
	1.4 STAFF CONCERNS	7
	1.5 MONITORING OF EVENTS INVOLVING REVENUE CANADA, TAXATION DURING THE STUDY	7
	1.6 MISSION FOR REVENUE CANADA, TAXATION	7
	1.7 PROGRESS REVIEWS	11



CHAPTER 1:
TERMS OF REFERENCE AND STUDY METHODOLOGY

1.1 INTRODUCTION

In January 1984, the Hon. Pierre Bussières, then Minister of National Revenue, appointed W.A. Farlinger, FCA, Partner in the firm of Woods Gordon, to undertake, with the resources of the firm, a review of the administration of the Income Tax Act. The initial terms of reference for the review were those set out in Exhibit 1.1. (See also full press release in Appendix A.)

During February 1984, senior members of the Woods Gordon study team undertook an initial highlight review of the activities of Revenue Canada, Taxation to assist in the development of a work plan. Upon completion, we held discussions with the Minister of National Revenue, the Hon. Pierre Bussières, and agreed that the next phase of the study should be a Diagnostic Review of the functions undertaken by Revenue Canada, Taxation. The scope of the Review, with respect to each component, was established in consultation with the Minister.

The specific details of the work plan were then reviewed with the Steering Committee established for the project by the Minister of National Revenue. This Committee included three senior representatives of the Department of Finance and three senior representatives of Revenue Canada, Taxation. With some minor amendments suggested by the Steering Committee, the work plan was approved and the study proceeded.

In July 1984, the Hon. Roy MacLaren, the new Minister of National Revenue, requested that Mr. Farlinger expand his terms of reference to consider alternative forms of organization for Revenue Canada, Taxation.

Following his appointment as Minister of National Revenue in September 1984, we met several times with the Hon. Perrin Beatty to brief him on the overall status and direction of our study.

In view of the confidential data which our staff would encounter, it was agreed that Woods Gordon staff would sign the same confidentiality undertaking as Revenue Canada, Taxation staff. All 195 members of our staff involved in this study have signed this undertaking.

1.2 METHODOLOGY

A consistent format was followed for the review of each function. Typically, a review commenced with an analysis of data collected in the initial highlight review. Then

Terms of Reference

"The terms of reference require that the consultant, keeping in mind the legitimate rights of the taxpayer and the need to foster the public's support of a self-assessing tax system, review and make recommendations upon:

(a) the adequacy of the level of the Department's services to the public; and

(b) in terms of scale, evenhandedness and consistency, scope and timeliness, the adequacy and sensitivity of the Department's audit and assessing activities.

More specifically, the consultant will review:

(a) field and Head Office organizational arrangements, particularly in light of new communications technologies;

(b) operating policies and procedures to ensure that tax statutes are administered equitably and fairly;

(c) communications systems, both externally with the public and internally;

(d) management information systems from the standpoint of facilitating management planning and control;

(e) standards against which operations can be measured;

(f) the Department's training and management development programs.

While the confidentiality of taxpayer information will be protected, the consultant will be given access to such information and documents as are relevant to the conduct of the assignment. This will include data in the form of workload indicators and response times to enable analysis of departmental experience over the past few years and forecasts of probable future trends."

Source: Extract from press release dated January 1984 (see Appendix A).

reports of internal studies conducted by the Department within the last five years – or earlier if appropriate – were read. The relevant sections of the Taxation Operations Manual (TOM), a comprehensive manual containing the administrative policies and operating procedures of the Department, were also reviewed. Further, in-depth interviews were undertaken with individuals in Head Office, Ottawa, who had direct or indirect responsibility for the function under review.

Eighteen District Offices and six Taxation Centres were visited. During these visits, the particular functions were studied and the perceptions of the different levels of staff were gathered. The functions were reviewed both in the context of our previous findings and to describe interrelations between functions.

On completion of the collection and analysis of information, our description of each function was reviewed by senior members of the Department, to ensure that the description of the system in existence in January 1984 and any changes initiated prior to March 1, 1985 was accurate.

1.2.1 International Comparisons

As background to our review of the activities of Revenue Canada, Taxation, we studied the manner in which national taxation systems are designed and administered in several other countries, and we visited the United Kingdom and the United States together with Deputy Minister H.G. Rogers.

1.3 EXTERNAL CONCERNS

A review of **Hansard** and an analysis of media comments on Revenue Canada, Taxation indicated that many individuals and groups who dealt regularly with the Department had specific concerns about the manner in which it was administering the Income Tax Act. A list of events that occurred in late 1983 and early 1984 is shown in Exhibit 1.2. Concerns arising from these and other events were addressed throughout the study.

1.3.1 Federal Caucus Meetings

Early in our study the Hon. Pierre Bussières, then the Minister of National Revenue, invited representatives of the federal caucuses of the Liberal Party, the Progressive Conservative Party and the New Democratic Party to meet Mr. W.A. Farlinger and his colleagues to express their views on the administration of the Income Tax Act. This led to Mr. Farlinger and two other members of the study team meeting representatives of the Progressive Conservative Party caucus and the Liberal Party caucus. The Members of Parliament were, for the most part, highly critical of the activities of Revenue Canada, Taxation. The subjects which were raised by the caucuses are covered throughout the report.

1.3.2 Advertisement for Taxpayers' Comments

An advertisement was designed to solicit the views of taxpayers on the administration of the Income Tax Act. It was placed in newspapers across Canada, selected on the basis of the extent of circulation and geographic distribution. The list of newspapers

Chronology of Public Events Prior to Commencement of Study

1983

Nov. 17: **The Kitchener-Waterloo Record** story on the Department's Kitchener District Office requesting access to municipal computer files was brought to the attention of the House by the Hon. Perrin Beatty.

Nov. 19: The Hon. Perrin Beatty filed a complaint with the Privacy Commissioner against Revenue Canada, Taxation.

Nov. 29: In the House, the first reference was made to the use of a quota system by tax auditors. The Progressive Conservatives charged that the Kitchener, Hamilton, Calgary and Toronto offices were expected to produce a certain amount of revenue in a given time-frame.

Dec. 1: The Canadian Conference of the Arts said artists face undue hardships when they are reassessed and charged back taxes for deductions previously allowed.

Dec. 2: The Public Service Alliance of Canada complained about the use of quotas in measuring the performance of departmental employees.

Dec. 9: The New Democratic Party of Canada demanded that tax returns of artists, musicians, etc. be reassessed to restore deductions previously allowed and called for the establishment of a special committee and moratorium until Parliament could discuss the issue.

Dec. 13: The Standing Committee on Communications and Culture established a sub-committee to study the taxation of visual and performing artists.

Dec. 19: After enquiries in the Department, the Minister of National Revenue admitted the existence of quota systems in some areas but emphasized that it was not departmental policy and would be stopped.

Dec. 22: Chris Speyer, M.P., produced a document from the Toronto District Office asserting existence of a quota system.

1984

Jan. 16: The Opposition stated that third-party demands by Revenue Canada, Taxation made on small business and the freezing of bank accounts were ruining credit ratings and hurting banker-client relationships.

Jan. 19: The Minister of National Revenue appointed W. A. Farlinger, FCA, of Woods Gordon to investigate the administration of the Income Tax Act.

is shown in Exhibit 1.3. Each of the taxpayer replies was categorized according to type of problem, functional area and District Office or Taxation Centre involved. Where appropriate, and with the taxpayer's approval, the letter was sent to the Department for further comment and explanation. In such cases, copies of the replies from the Department were made available to us for further review.

1.3.3 Progressive Conservative Task Force

During the course of our study, the Federal Progressive Conservative Party established a Task Force which travelled across the country to hear representations and to receive briefs from individuals, groups of taxpayers and tax professionals. Many of these briefs were also submitted to Woods Gordon. The briefs and media reports of these presentations, and the recommendations produced in the report of the Task Force, were taken into account in our analysis of taxpayer concerns.

1.3.4 Concerns of Business, Labour and Professional Organizations

To obtain the views of business, labour and professional organizations, a letter requesting specific comment on the administration of the Income Tax Act was sent to a number of business, labour and professional organizations across Canada.

The briefs we received in response gave us extremely valuable information which we subsequently used to support both our findings and recommendations. The organizations which provided briefs are listed in Exhibit 1.4.

1.4 STAFF CONCERNS

To obtain a clear picture of the concerns of the staff and to determine if their views varied by grade, function or location, we commissioned Dimension Consultants to undertake a survey of some 4,500 Revenue Canada, Taxation staff. The results of the staff attitude survey are discussed in the relevant chapter.

1.5 MONITORING OF EVENTS INVOLVING REVENUE CANADA, TAXATION DURING THE STUDY

During the course of our study, a number of events took place which had an impact on Revenue Canada, Taxation and on the manner in which it carries out its responsibilities. A brief list of those events is shown in Exhibit 1.5.

1.6 MISSION FOR REVENUE CANADA, TAXATION

At an early stage in the study, we expressed concern to the Minister, then the Hon. Pierre Bussières, about the difficulty in assessing the operation of the Department when there was no definitive mission statement to use as a benchmark. In fact, we found a variety of statements of the objectives of the Department. These statements had been prepared at various times for various purposes. A committee of representatives from the Departments of Finance, Justice and Revenue Canada, Taxation was established to draft a mission statement.

Exhibit 1.3

Newspapers Used to Request Taxpayers' Views

NATIONAL:

"Globe & Mail"

BRITISH COLUMBIA:

Nanaimo, "Daily Free Press"

Vancouver, "The Province"
"The Sun"

Vernon, "Daily News"

Victoria, "The Times-Colonist"

YUKON & NWT:

Whitehorse, "Whitehorse Star"

Yellowknife, "News of the North"

ALBERTA:

Calgary, "Calgary Herald"
"The Calgary Sun"

Edmonton, "Edmonton Journal"
"The Edmonton Sun"

Lethbridge, "The Lethbridge Herald"

SASKATCHEWAN:

Regina, "Leader-Post"

Saskatoon, "Star-Phoenix"

MANITOBA:

Brandon, "The Brandon Sun"

Winnipeg, "Free Press"
"The Winnipeg Sun"

ONTARIO:

Barrie, "The Examiner"

Brampton, "The Daily Times"

Cambridge, "Daily Reporter"

Chatham, "Daily News"

Guelph, "The Daily Mercury"

Hamilton, "The Spectator"

Kingston, "Whig-Standard"

Kitchener, "Kitchener-Waterloo Record"

London, "Free Press"

Ottawa, "Le Droit"
"The Citizen"

Peterborough, "Examiner"

St. Catharines, "The Standard"

Sarnia, "Observer"

Stratford, "Beacon-Hearald"

Toronto, "The Toronto Star"
"The Toronto Sun"

Windsor, "The Windsor Star"

Woodstock, "Daily Sentinel-Review"

QUEBEC:

Montreal, "La Presse"
"Le Devoir"
"Le Journal de Montréal"
"The Gazette"

Quebec, "Le Journal de Quebec"
"Le Soleil"

NEW BRUNSWICK:

Fredericton, "The Daily Gleaner"

Moncton, "The Times-Transcript"

Saint John, "Telegraph-Journal"

NOVA SCOTIA:

Halifax, "The Chronicle-Herald"

Sydney, "Cape Breton Post"

PRINCE EDWARD ISLAND:

Charlottetown, "The Guardian"

NEWFOUNDLAND:

Corner Brook, "The Western Star"

St. John's, "Evening Telegram"
"The Daily News"

Exhibit 1.4

List of Associations and Organizations that Submitted Briefs

Blake, Cassels & Graydon
Board of Trade of Metropolitan Toronto
Canadian Bankers Association
Canadian Bar Association
Canadian Chamber of Commerce
Canadian Conference of the Arts
Canadian Council on Social Development
Canadian Export Association
Canadian Federation of Agriculture
Canadian Federation of Independent Business
Canadian Horticultural Council
Canadian Insolvency Association
Canadian Manufacturers Association
Canadian Medical Association
Canadian Organization of Small Business
Certified General Accountants Association of Canada
Federation of Medical Specialists of Quebec
and Federation of General Practitioners of Quebec
H & R Block
Montreal Board of Trade
National Voluntary Organization
Ontario Federation of Agriculture
Progressive Conservative Task Force
Regina Chamber of Commerce
Unifarm

Accounting Firms
- Clarkson Gordon
- Coopers & Lybrand
- Doane Raymond
- Kelly Graham Myska & Partners
- Peat, Marwick & Mitchell

Canadian and Provincial Institutes of Chartered Accountants
- CICA
- British Columbia
- Saskatchewan
- Manitoba
- Quebec
- Nova Scotia
- New Brunswick
- Prince Edward Island

Provincial Governments
- British Columbia
- Alberta
- Saskatchewan
- Ontario
- New Brunswick
- Prince Edward Island
- Newfoundland and Labrador

Exhibit 1.5

Events Having an Impact on Revenue Canada, Taxation
January 1984 – March 1985

January 1984	W.A. Farlinger, FCA, Partner, Woods Gordon, appointed to study administration of Income Tax Act by the Hon. Pierre Bussières, Minister of National Revenue.
February	Budget proposals of the Hon. Marc Lalonde, Minister of Finance, included tax and administrative changes.
April	H.G. Rogers appointed as Deputy Minister, Revenue Canada, Taxation.
April	Progressive Conservative Task Force on Revenue Canada, Taxation released report.
May	Privacy Commissioner issued report on complaint involving Revenue Canada, Taxation's attempted access to City of Kitchener database.
May	Report of internal Task Force on Communications released.
June	Supreme Court ruled in **Stubart Investments Ltd. vs. Her Majesty the Queen** that the Minister of National Revenue should not generally disregard an otherwise valid transaction solely because it is intended for tax minimization.
June	Legislation from February budget tabled.
June	Supreme Court in **James Richardson & Sons Ltd. vs. The Minister of National Revenue** set new guidelines for "fishing expeditions".
June	Hon. Roy MacLaren became Minister of National Revenue.
July	Speech by the Hon. Roy MacLaren, Minister of National Revenue announced Mandate and Operational Principles for the Department.
September	Hon. Perrin Beatty became Minister of National Revenue.
November	Minister of National Revenue announced new policy directions to Canadian Tax Foundation.
January 1985	Minister of National Revenue introduced legislation allowing deferment of payment of taxes in dispute.

Cabinet approved a "Mandate and Operational Principles" statement for Revenue Canada, Taxation and this was made public in a speech by the Hon. Roy MacLaren, then Minister of National Revenue, in Kitchener, Ontario on July 28, 1984 (see Appendix B). At the same time, copies of the new statement were distributed to all employees of the Department.

1.7 PROGRESS REVIEWS

During the fact-finding and analysis phases of our study, W.A. Farlinger and other senior Woods Gordon staff met with the Minister of National Revenue. These meetings were designed to keep the Minister and his officials aware of progress, to make oral recommendations, and to keep abreast of developments taking place within Revenue Canada, Taxation which could have an impact on the conduct or outcome of our study.

From time to time, W.A. Farlinger and several of his colleagues also met the six senior officials on the joint Revenue Canada, Taxation Department of Finance Steering Committee. These meetings covered matters of administration and policy development involving both Departments. In addition, they allowed Woods Gordon to keep the Committee informed of the general progress of the study.

Beginning in August 1984, we delivered to the Deputy Minister draft copies of chapters of our report. These drafts served as a basis of dialogue between senior officials and ourselves prior to finalizing our recommendations.

In September 1984, we met with the new Minister of National Revenue, the Hon. Perrin Beatty, and informed him that many of our recommendations were in agreement with those of the Progressive Conservative Task Force, which he had announced that he proposed to implement. He instructed us to proceed with the review of our draft report with department officials.

The final draft report was reviewed in detail with the Minister and the senior staff of the Department.

TABLE OF CONTENTS

CHAPTER 2:	**BACKGROUND EVENTS**	**15**
	2.1 INTRODUCTION	15
	2.2 MAJOR TRENDS	16
	2.3 KEY EVENTS	16
	2.3.1 The Carter Commission and White Paper on Tax Reform	16
	2.3.2 Internal Department Initiatives in 1970-1971	16
	2.3.3 1971 Tax Legislation	16
	2.3.4 Decentralization	17
	2.3.5 Regionalization and Reorganization	17
	2.3.6 Clarification of Regional and Functional Responsibilities	18
	2.3.7 New Performance Review Employee Appraisal System (1982)	18
	2.3.8 Late Passage of the 1981-82 Tax Legislation	18
	2.3.9 Surveys of Public Opinion	18
	2.4 EVENTS OF JANUARY 19, 1984 TO MARCH 1, 1985	18
	2.4.1 January 19, 1984 – Woods Gordon Appointment	19
	2.4.2 April 3, 1984 – New Deputy Minister Appointed	19
	2.4.3 April 8, 1984 – Progressive Conservative Task Force Report	19
	2.4.4 May 24, 1984 – Revenue Canada, Taxation Communications Report	19
	2.4.5 June 30, 1984 – New Minister of National Revenue	19
	2.4.6 July 26, 1984 – Minister of National Revenue's Announcement	19

2.4.7 September 17, 1984 – New Minister of National Revenue 20

2.4.8 January 30, 1985 – Proposal to Defer Collection of Taxes in Dispute 20

2.4.9 February 28, 1985 – Declaration of Taxpayer Rights 20

2.5 SUMMARY 20

CHAPTER 2:
BACKGROUND EVENTS

2.1 INTRODUCTION

When Woods Gordon was retained in January 1984 to review the operations of Revenue Canada, Taxation, we decided it was necessary to assess the Department's current situation within the context of its historical development. In particular, we believed it was important to identify major events and trends over the previous fifteen years that had contributed to the expression, in 1983, of public and political concern about the administration of the income tax system.

This chapter describes in brief the major events and trends in the period 1970 – 1984 which had an impact on the administration of Revenue Canada, Taxation. In particular, it focusses on those events and trends which have affected the Department's service to the public.

As background, we believe it is important to recognize a few important features of the general environment in which the Department operates. These features – largely outside the control of the Department – affect how services are provided and how the public perceives the Department:

- division of authority and responsibility for tax policy, interpretation of tax law and administration of the Income Tax Act among the Departments of Finance, Energy, Mines and Resources, Justice and Revenue Canada, Taxation;
- multiple clients: 16 million individual and business taxpayers; the Departments of Finance, Health and Welfare, Statistics Canada and the Unemployment Insurance Commission; and provincial governments;
- overall federal government management policies and procedures, including the emphasis in recent years on improved productivity and performance measurement;
- size and seasonality of the workload and the difficulties this poses for management;
- recent economic conditions, which have heightened taxpayer awareness of, and resistance to, taxation; and
- increasing use and sophistication of tax planning techniques by taxpayers and their advisors and a resulting increase in the number of adversarial relationships.

We believe that these environmental features have contributed to the development of public and political concerns about the administration of the tax system in recent years.

2.2 MAJOR TRENDS

Several gradual trends have affected the administration of the Department and have had an impact on service to the public. These trends include:

- increasing complexity of the tax system;
- decentralization;
- computerization;
- increasing work load volumes;
- growth in staff resources slower than growth in work load;
- productivity improvements; and
- decreasing audit coverage.

2.3 KEY EVENTS

2.3.1 The Carter Commission and White Paper on Tax Reform

The Royal Commission on Taxation (chaired by the late Mr. K.L. Carter, FCA) was established in 1962 and reported at the end of 1966. The Commission's six-volume report recommended major changes to the Income Tax Act to produce what, in its view, would be a more equitable tax system.

In response to the Carter report, the Government released a White Paper on Tax Reform in November 1969 and invited responses through a variety of mechanisms. This broad-based feedback was used to finalize the revised tax legislation which became effective in January 1972.

2.3.2 Internal Department Initiatives in 1970-1971

Although the tax reform legislation had yet to be introduced, a new Deputy Minister, Mr. Sylvain Cloutier, began in 1970 to initiate many of the philosophical and administrative changes recommended by the Carter Commission. The most important of these changes were:

- establishment of an internal Tax Reform Task Force to study possible mechanisms for implementation of the Commission's report and the White Paper;
- establishment of an open-door policy to provide more information to the public about interpretation of tax legislation and to obtain input from external specialists;
- reorganization of the Department to respond to the Carter Commission's concerns about accountability and objectivity; and
- introduction of a performance review program which became more widely known as management by objectives, and which extended the government's Planning, Programming, Budgeting System for resource planning at the departmental level to the level of the individual employee.

2.3.3 1971 Tax Legislation

In response to comments on the White Paper from many interested parties, the June 1971 budget provided the details of the government's tax legislation, to be effective January 1, 1972.

This new legislation represented the most comprehensive package of tax changes undertaken since the establishment of the Canadian income tax system in 1917. It aimed at a more equitable distribution of the tax burden across the population, based on ability to pay. A most important change was the inclusion of capital gains in the income base.

The 1971 tax legislation caused major, rapid change to the tax system. It increased the complexity of the system (for both personal and corporate taxation) and thus the need for service to taxpayers to assist them in self-assessment and the need for well-trained staff.

2.3.4 Decentralization

In the early 1970s, some of the practical disadvantages of a highly-centralized taxation system began to show. For example, there was a serious and persistent shortage of staff capable of handling the mounting seasonal work loads at the Ottawa Data Centre – the single computer-processing centre for the Department.

The introduction by the government of a decentralization program, to distribute employment opportunities and to increase the federal presence across the country, also brought centralization into question. Department staff requested a second data centre, preferably in Winnipeg, to handle the Western Canada tax returns. Their forecasts indicated that two centres would be sufficient until the early 1980s. The Minister decided to propose the full long-range plan of total decentralization to regional service centres. Cabinet subsequently approved the establishment of six Taxation Centres in addition to Ottawa.

A long-range environmental analysis was drafted by the Department in the Summer of 1975, followed by a series of strategic planning sessions in the Fall. Five broad objectives were developed:

- to improve compliance with the self-assessment taxation system;
- to improve operation of the self-assessment system without additional resources;
- to decentralize;
- to reduce inconsistencies in the administration of the tax laws; and
- to establish, communicate and monitor goals and priorities throughout the Department.

Decentralization gradually became the number one priority, getting its basic impetus from the need to solve the operational problems of the Ottawa Data Centre.

2.3.5 Regionalization and Reorganization

In July 1977, Mr. B.A. MacDonald, formerly with the Treasury Board, became Deputy Minister of the Department. In October 1977, he submitted a reorganization proposal to Treasury Board which recommended the establishment of four new regional offices, headed by Assistant Deputy Ministers, who would have full responsibility and commensurate authority over operational programs in their respective regions. Treasury Board approved the proposal in principle in November 1977. This reorganization

initiated the debate, which continues today, over regional versus head office responsibility for monitoring problem areas and ensuring policy consistency across the country.

2.3.6 Clarification of Regional and Functional Responsibilities

In 1979, the Deputy Minister moved to further clarify regional versus functional area responsibilities. Detailed resource allocation decisions were to be made centrally, while the functional areas at Head Office were to monitor performance in the field. Unacceptable levels of performance were to be communicated to the regional Assistant Deputy Minister for explanation and correction. As long as the regions met the performance standards, they were given the authority to adapt national programs to meet local circumstances.

2.3.7 New Performance Review/Employee Appraisal System (1982)

The Department has had a performance review process for many years. Early versions, however, were based on subjective assessments of traits and capabilities, and no one was totally satisfied with them. In 1982, with assistance from Treasury Board, the Public Service Commission and the Public Service Alliance of Canada, the Department developed and implemented a new process which focussed much more on objective, measurable performance and on employee training and career development.

2.3.8 Late Passage of the 1981-82 Tax Legislation

The delay in passing the 1981 and 1982 tax changes until the Spring of 1983 resulted in delays in computer programming and consequent delays in processing T1 returns. This, in turn, delayed the issuing of refunds to taxpayers. This negative impact on service to the public was reflected in a major increase in public enquiries and complaints directed at the Department.

2.3.9 Surveys of Public Opinion

In 1976, the Department commissioned a private firm to undertake the first of a series of annual surveys. The intent was to monitor both public awareness of the Department's tax season advertising campaign and public attitudes towards tax forms and Revenue Canada, Taxation services in general. The survey has been repeated annually, although its usefulness has been somewhat limited because the sample of 1,000 taxpayers excludes self-employed individuals. Thus, it under-represents the opinions of taxpayers who have been involved with the Department beyond the routine T1 return process.

The survey reports have been consistent over the years. They show that attitudes of salaried taxpayers towards Revenue Canada, Taxation and the service it provides continue to be quite positive. The surveys in 1983 and 1984, however, documented a decline in positive opinion towards the Department.

2.4 EVENTS OF JANUARY 19, 1984 TO MARCH 1, 1985

The pace of events quickened between January 19, 1984 and March 1, 1985. The following major events bring many of the themes of this report into focus.

2.4.1 January 19, 1984 – Woods Gordon Appointment

The Hon. Pierre Bussières, then Minister of National Revenue, appointed W.A. Farlinger, FCA, Partner, Woods Gordon, to conduct a study of the administration of the Income Tax Act and to make recommendations on:

a) "the adequacy of the level of the Department's services to the public; and

b) in terms of scale, evenhandedness and consistency, scope and timeliness, the adequacy and sensitivity of the Department's audit and assessing activities."

2.4.2 April 3, 1984 – New Deputy Minister Appointed

Mr. H.G. Rogers was appointed Deputy Minister, Revenue Canada, Taxation. When the Minister of National Revenue announced the new appointment, he made public a letter to the new Deputy Minister requesting him to undertake specific tasks (this letter is reproduced in Appendix C).

2.4.3 April 8, 1984 – Progressive Conservative Task Force Report

The Progressive Conservative Task Force on Revenue Canada, Taxation released its report April 8, 1984. The report concluded that "there has been a marked hardening in the Department's dealings with taxpayer." It recommended major changes in the areas of accountability, communications, collections, assessing, appeals, personnel management, forms and the role of the Minister.

Many of the recommendations in the Task Force report coincide with the results of our analysis. The recommendations have been reviewed and commented on, as appropriate, throughout this report. The government, Minister and Department have attached high priority to implementation of the Task Force's recommendations. As of March 1, 1985, a majority of them had been adopted.

2.4.4 May 24, 1984 – Revenue Canada, Taxation Communications Report

A Revenue Canada, Taxation internal Task Force submitted a report assessing the Department's communications needs. The report contained many ideas on how to carry out the Department's mission to serve taxpayers who face difficulties in self-assessment. It recommended a "clearly focussed and directed" communications function, and research to identify taxpayer needs so that the taxpayer services could be improved.

2.4.5. June 30, 1984 – New Minister of National Revenue

The Hon. Roy MacL en was sworn in as the new Minister of National Revenue. He had served previously as the Minister of State, Department of Finance.

2.4.6 July 26, 1984 – Minister of National Revenue's Announcement

The Hon. Roy MacLaren, Minister of National Revenue, released a new Cabinet-approved Mandate and Operational Principles Statement for Revenue Canada, Taxation. This mandate focussed on applying laws fairly and courteously, so that every taxpayer pays the correct amount of tax – no more, no less.

2.4.7 September 17, 1984 – New Minister of National Revenue

The Hon. Perrin Beatty was sworn in as the new Minister of National Revenue. As former Chairman of the Progressive Conservative Task Force on Revenue Canada, Taxation, he announced that his top priority would be implementing the recommendations of the Task Force report.

2.4.8 January 30, 1985 – Proposal to Defer Collection of Taxes in Dispute

A Notice of Ways and Means Motion containing draft legislation which would allow taxpayers to withhold payment of amounts disputed in formal objections was tabled in the House of Commons.

2.4.9 February 28, 1985 – Declaration of Taxpayer Rights

On February 28, 1985, the Minister of National Revenue released the "Declaration of Taxpayer Rights", reproduced in Exhibit 5.1.

2.5 SUMMARY

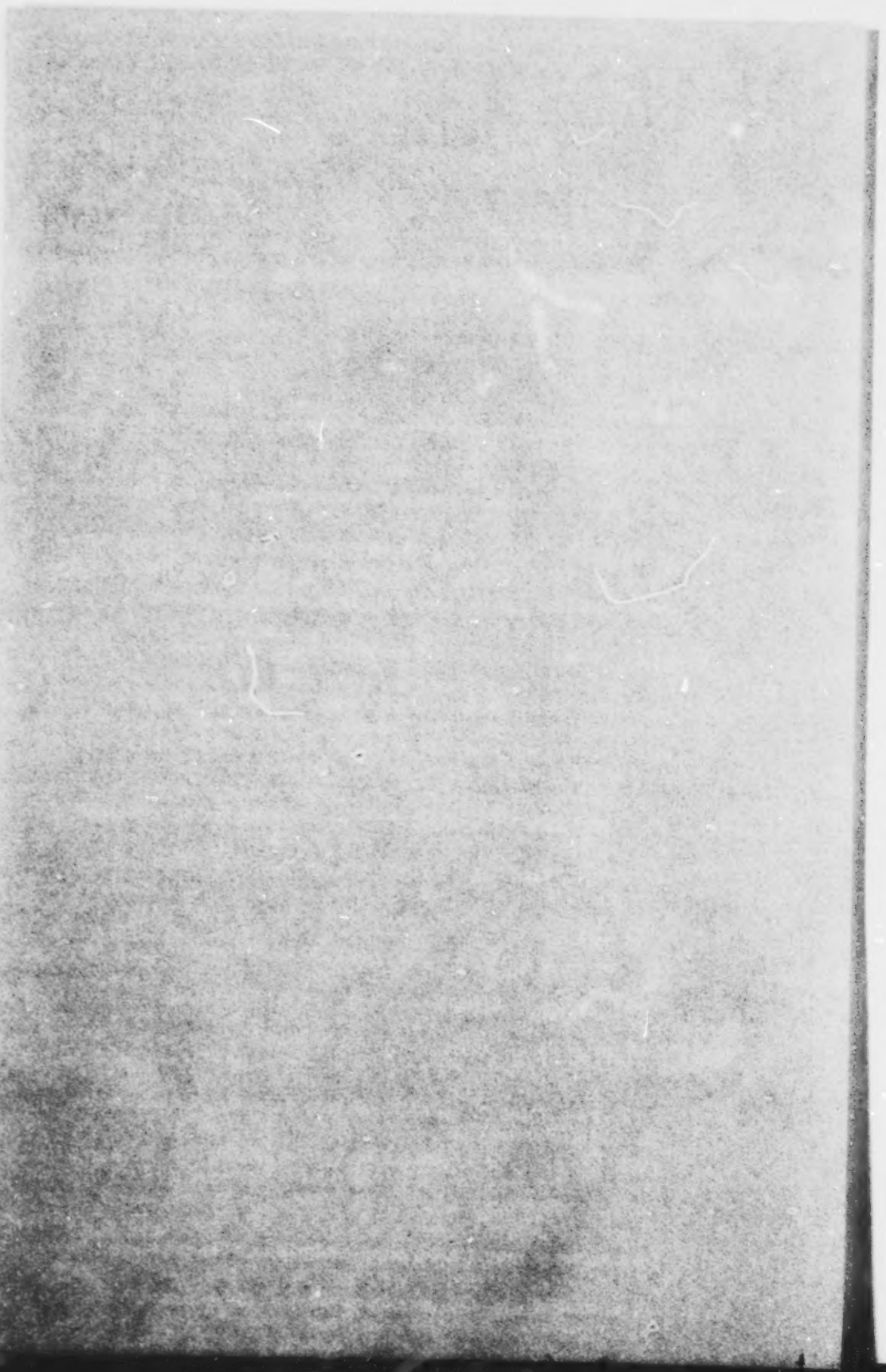
Our review of the major events and trends in the Department over the previous fifteen years revealed an organization responding to continuous change; moderate in pace until 1970, after which there was rapid acceleration.

Many of the changes which took place in the 1970s and early 1980s were beyond the immediate control of the Department. Other changes, however, were the result of senior management decisions. A very significant issue was government restraint which reduced the Department's ability to provide satisfactory service to taxpayers. Scarce resources also resulted in perceived pressure on assessing and collection staff to take a tough line with taxpayers.

In 1983, major events and changes of the previous decade culminated in growing public concern about the tax administration. The government responded by initiating the current major review process.

TABLE OF CONTENTS

CHAPTER 3:	**STAFF ATTITUDES AND CONCERNS**	**23**
	3.1 INTRODUCTION	23
	3.2 SURVEY BACKGROUND AND METHODOLOGY	23
	3.3 SURVEY FINDINGS	24



CHAPTER 3:
STAFF ATTITUDES AND CONCERNS

3.1 INTRODUCTION

It has become virtually an axiom of modern management that an organization's people are its most important resource. This chapter looks at the opinions, attitudes and concerns of the people who worked at Revenue Canada, Taxation in 1984.

These were expressed in a survey we commissioned, by Dimension Consultants, during late June and early July of 1984. The survey method was chosen in order to reach a large number of employees and to provide each with an equal opportunity to be heard. It sampled some 4,500 of the Department's staff; this represented roughly one-third of all permanent employees.

Our objectives for the survey were three-fold. The first objective was to identify what employees of Revenue Canada, Taxation saw as the major problems and opportunities facing the Department. The second was to elicit the attitudes, opinions and perceptions of staff; this allowed comparisons with the intent expressed in the Mandate and Operational Principles Statement which the Department issued shortly after the survey was undertaken. Our final objective in conducting the survey was to gather additional, and quite specific, information for use in other areas of our investigation.

The survey results support many of the recommendations made elsewhere and they will assist the Department in establishing priorities for future action. However, like all surveys, this one reflects attitudes and concerns at a particular point in time. The responses of staff would likely be different if the survey were conducted today.

Since this survey was designed specifically for use within Revenue Canada, Taxation, no norms are available. As a result, comparisons cannot be made between employees in the Department and those in other organizations. The findings can be used to point out differences within the Department, but not differences between this Department and any other group.

Readers should note that figures in the exhibits do not always add to 100 percent, due to multiple answers, questions unanswered or rounding.

3.2 SURVEY BACKGROUND AND METHODOLOGY

With the agreement of the Minister, we commissioned Dimension Consultants to undertake a staff attitude survey. The briefs we received from business, labour and

professional organizations and our own observations formed the basis on which initial questions were designed. These questions were supplemented by others designed to collect information of specific interest both to us in other areas of our investigation and to the Department directly. The final questionnaire, in short, reflected input from Dimension Consultants, from our firm and from the Department itself.

We wanted to ensure representative sampling from each office and from each function. We also wanted fair and equal representation of all grades of employees, and anonymity of participants. The sample was restricted to permanent staff who had been with the Department for more than one year; it covered one-third of these. Slightly fewer than 25 percent of the participants described themselves as having management or supervisory responsibilities.

3.3 SURVEY FINDINGS

In this section we set out the major findings which we identified during the course of the study and our suggestions for improving staff attitudes and addressing their concerns.

3.3.1 FINDING: EMPLOYEES HAD DIFFERING PERCEPTIONS OF THE DEPARTMENT'S ROLE

The survey questionnaire included several questions on the role of Revenue Canada, Taxation. Some of these questions were free form and resulted, as might be expected, in a wide variety of responses. Analyses of some of the answers are shown in Exhibit 3.1 and 3.2. Taken together, the answers to the questions allowed us to arrive at several conclusions:

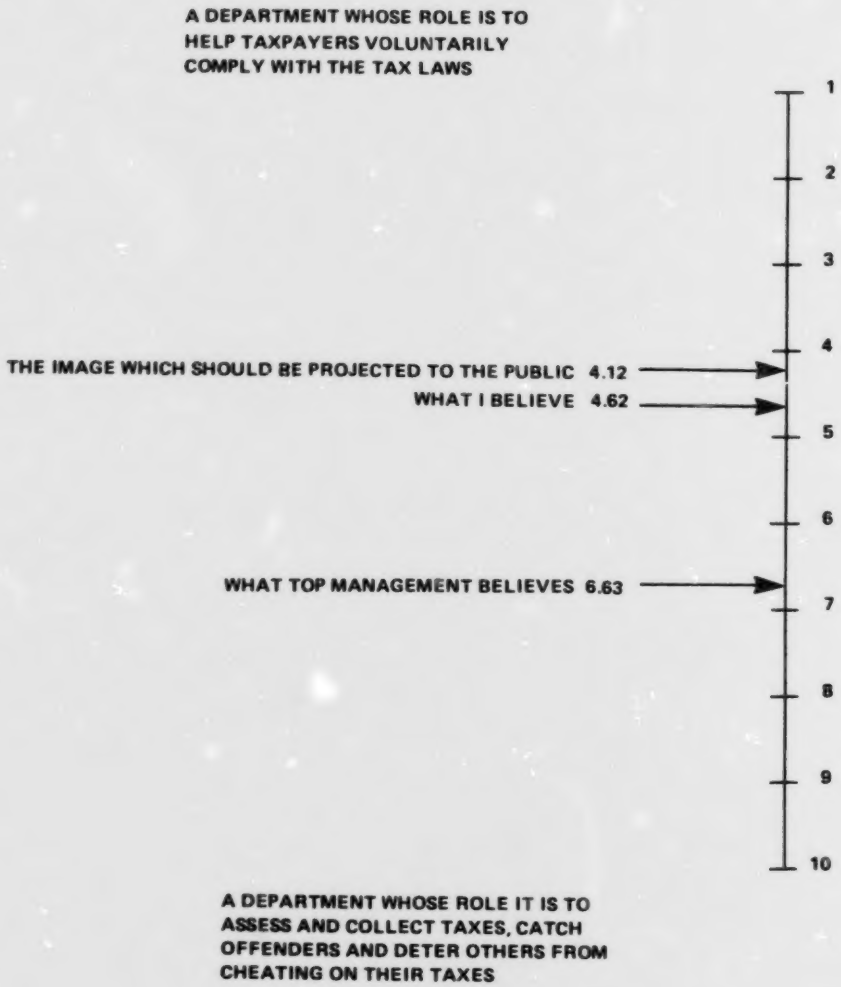
- staff of Revenue Canada, Taxation had differing perceptions of the role of the Department;
- while the majority of staff pointed to both compliance with the law and services as primary roles of the Department, compliance was given greater emphasis than service;
- many staff were comfortable with the degree of emphasis on compliance, though most would have liked to see greater stress placed on service;
- staff perceived management as emphasizing compliance with the law even more strongly than they themselves did; and
- employees felt the Department should project a public image based more on service than compliance.

3.3.2 FINDING: A SUBSTANTIAL NUMBER OF EMPLOYEES BELIEVED THAT THEY WERE NOT BEING ENCOURAGED TO EMPHASIZE QUALITY OF SERVICE

A number of survey questions were designed to ascertain whether the Department emphasized service as well as enforcement. Sixty-seven percent of the em-

Exhibit 3.1

PERCEIVED DIFFERENCES IN BELIEFS ABOUT THE ROLE OF REVENUE CANADA, TAXATION



What do you think Revenue Canada, Taxation's principal role is?

	% of Total Respondents
To collect the right amount of tax	37
To provide taxpayers with help	19
To administer tax law	19
To preserve/maintain the integrity of a voluntary tax system	18
To assess taxes correctly	16
To make sure taxpayers are treated equally	15
Did not say	14
To enforce tax act	10
To ensure correct reporting of income	8
To provide a public service	6
To be consistent/uniform/apply the same procedure to everyone	2
To provide revenue for the country	2
To collect other, non-income taxes/CPP/UIC	1
To send all money owed the public back quickly	1
Other comments	1
To perform audits/reassessments	1
To be efficient/well-organized/to not waste money	1

ployees who answered the questionnaire had direct contact with taxpayers; did they believe that the Department wished them to emphasize their service role equally with enforcement? The answers indicated that there was a substantial number of employees who believed that they were not being encouraged to emphasize quality of service to the degree they should have been.

We next asked employees to compare the emphasis on quality of service with the stress placed on production. Once again, quality came out a poor second.

On the whole, the answers to these questions suggested that the Department had not adequately conveyed to its employees the relative value of service over enforcement.

3.3.3 FINDING: REVENUE CANADA, TAXATION HAD NOT ADEQUATELY COMMUNICATED TO EMPLOYEES HOW IT EXPECTED TAXPAYERS TO BE TREATED

We asked employees what they believed the Department's attitude was towards taxpayers. Respondents were to indicate the degree to which they concurred with the statement "At Revenue Canada, the general attitude is that the individual taxpayer is honest until proven otherwise" (see Exhibit 3.3). While approximately 55 percent agreed, more than 40 percent disagreed, at least to some extent, with the statement.

We asked employees whether, based on personal experience within the Department, they would say that abuse or misuse of power had occurred in Revenue Canada, Taxation. The 66 percent of employees who felt that abuses had occurred "very often" (14 percent), "occasionally" (35 percent) or "seldom" (17 percent), were asked to describe them. They cited instances involving harsh and unfair treatment of taxpayers.

These responses suggested that some employees, at least some of the time, were either unaware of or insensitive to the actions required to provide good service to taxpayers. In our view, not only had the Department failed to make clear the emphasis it wished to place on service, but also it had been unsuccessful in articulating for employees the kind of behaviour required of them to support a greater service orientation.

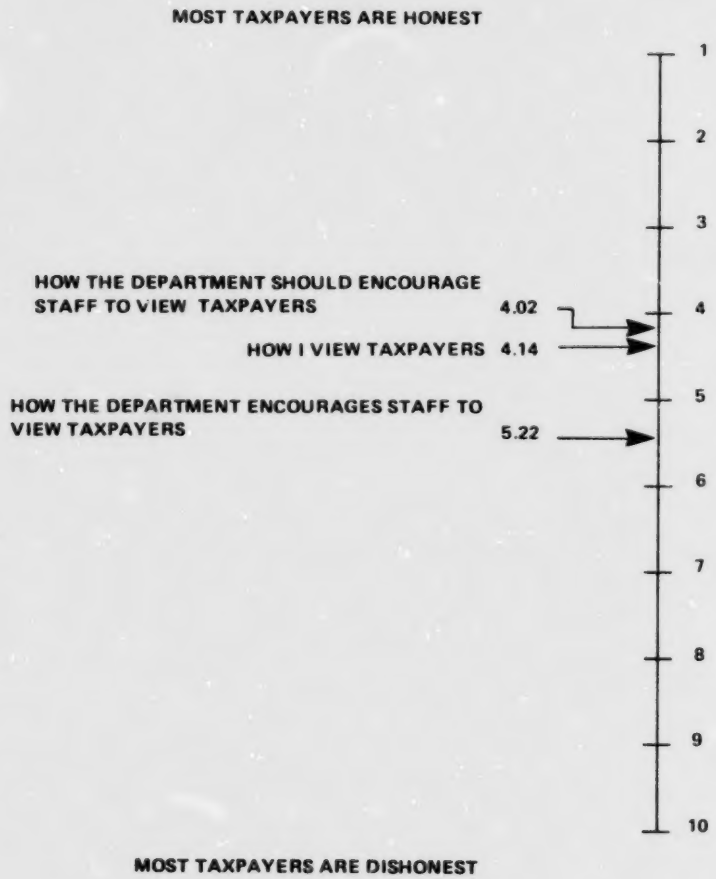
3.3.4 FINDING: MOST EMPLOYEES DID NOT FEEL THEY WERE BEING PRESSURED TO BECOME TOUGHER ON TAYPAYERS, ALTHOUGH A MINORITY DID

The survey asked employees whether they were aware "of any changes in departmental policies or procedures which have encouraged auditors and collections officers to 'get tougher' in their assessment and collection practices."

The responses indicated that relatively few employees who worked in the respective functions believed that the existing policies with regard to assessing, auditing and collections were "too tough", (see Exhibit 3.4). Many of those who believed that

Exhibit 3.3

PERCEPTIONS OF THE HONESTY OF TAXPAYERS



policies had encouraged employees to become tougher still did not perceive this shift in emphasis as too strong. Most employees perceived the policies in force at that time to be about right or not tough enough.

Exhibit 3.4

Have any changes occurred which encouraged auditors and collectors to "get tougher"?

	% of Respondents
Yes	24
No	46
No opinion	22
Did not say	8

We examined specific policies or practices to determine if they were perceived by employees as encouraging them to take a tougher stance with taxpayers. We asked auditors whether they had been encouraged to become tougher or stricter in reassessments of taxpayers reaching back into previous years. While 21 percent said "yes", 48 percent said "no" and the remainder did not respond or had no opinion. We asked, as well, whether auditors and assessors felt they had too much power, not enough power or neither too much nor too little. Only 8 percent felt they had too much power or discretionary decision-making authority. Another 21 percent said they had too little and 48 percent felt the amount of authority they had was appropriate. A further 14 percent had no opinion and 9 percent did not answer the question.

In collections, we asked whether a reasonable amount of time was allowed for the payment/settlement of delinquent accounts. Approximately 73 percent of those in collections thought there was, 13 percent disagreed, 2 percent had no opinion and 12 percent did not answer. We also asked whether the Department had become more insistent than in the past on payment in full of delinquent accounts. Had it become less inclined than it had been a few years earlier to negotiate settlements with time to pay? Of those in collections, 33 percent agreed, 45 percent did not, 11 percent had no opinion and 11 percent did not answer.

To this point, the survey findings suggested that a minority of employees felt that the Department had encouraged staff to become tougher on taxpayers. Exhibit 3.5 shows that 44 percent of those who worked in audit, assessing and collections believed that the performance evaluation system placed undue pressure on them to be tough with taxpayers. Few were able to agree, however, on which specific policies or practices placed inappropriate pressure to adopt such a stance.

Exhibit 3.5

Does the evaluation process encourage you to be tougher?

	% of Respondents
Yes	44
No	30
No opinion	17
Did not say	10

The findings pointed to the unsanctioned use of various production standards and targets (e.g., revenue raised) as the strongest single contributor to any inappropriate and undue pressure on employees to be "tough" with taxpayers. On the whole, however, most employees believed that the Department's treatment of taxpayers was about right or even too lenient.

3.3.5 FINDING: MEANS AND CHANNELS OF INTERNAL COMMUNICATIONS HAD NOT SERVED THE DEPARTMENT'S INTERESTS WELL

While information on a variety of subjects was considered important, the highest priority was placed on information related to job responsibilities, to individual performance and to the reasons behind management decisions affecting the employee.

We asked employees how much information they received and whether they felt this was enough. Employees reported that they received little information concerning problems faced by the Department. They also replied that they knew the least about the reasons behind management decisions, both as these decisions affected them directly and as they affected policies in general. Furthermore, employees believed they should have received substantially more information on all subjects.

The survey results showed that higher management was not perceived to be either a frequent source of information or a generous one; supervisors fared somewhat better in these responses. Nevertheless, in terms of frequency and to some extent amount, even supervisors were surpassed by the "grapevine", despite the fact that it was considered to be the least reliable source. Reliance on the grapevine, coupled with the number of people who reported that they did not have any source for various types of information, suggested that much important information was either not transmitted or was passed through informal channels.

How did staff perceive the honesty of the various channels of communication? The survey results suggested that supervisors were seen as a relatively open and honest source of information. The Taxation Operations Manual (TOM), telexes and departmental memos were viewed as relatively honest sources, although these were

seen as less open. "Deductions", the Department's internal magazine, also appeared to be a source which could be relied on.

Compared to the sources just mentioned, neither management nor the unions were perceived as particularly reliable sources of information. Staff were particularly concerned with the lack of openness of management's communications. This concern was reflected in another of the questions included in the survey. We asked employees to indicate whether they agreed with the statement, "Revenue Canada, Taxation's management only tells employees what they want them to know." Almost 57 percent of employees said they "agree strongly" and a further 33 percent said they "agree somewhat". Only 10 percent said they disagreed to any extent with the statement.

All of these findings taken together pointed to a clear need for the Department to improve the quality and amount of internal communication. We believe that supervisors should provide more information to employees about job responsibilities and about management decisions affecting them. They should also provide employees with more balanced and regular feedback on their performance. In addition, management should introduce more formal and regular channels of communication, particularly those which encourage two-way communication.

3.3.6 FINDING: EMPLOYEES WANTED TO BE MORE INVOLVED IN DECISIONS WHICH AFFECTED THEM

In most organizations, employees want to be more involved in decisions which affect them. Revenue Canada, Taxation's employees felt similar concerns. Employees wanted to hear more and be permitted to say more, particularly with regard to matters which affected them directly. This request was particularly strong for information on their job function, for feedback on their performance, for reasons behind management decisions affecting them and for input to changes in policies and procedures. Employees said they had to rely on the "grapevine" for most of their information. Approximately 60 percent of employees described the flow of information as "downward", or "mostly downward", while 65 percent wanted to see at least some upward communication as well.

The findings also suggested that employees were unhappy with the amount of recognition and feedback they received. Asked how much recognition there was for work well done, the average response was 4 on a scale from 1 (minimum) to 10 (maximum). How much did employees feel there should be? The average was 8 on the same 10 point scale.

In many organizations, meetings provide the vehicle for staff input. How frequently were meetings held with the staff of Revenue Canada, Taxation, and did staff perceive such meetings to be frequent enough? Most employees were satisfied with the frequency of informal work-related talks, however, many would have liked to see the frequency of group meetings and informal work reviews increased.

There were clear indications throughout the survey that, with the exception of informal work-related talks, employees wanted more frequent opportunities for two-way discussion, particularly on matters of immediate concern to them. Providing such opportunities might well have assisted the Department in reaching the 76 percent of

employees who disagreed with the statement, "At Revenue Canada, Taxation, management cares about the opinions and concerns of each employee."

3.3.7 FINDING: MANAGEMENT AT REVENUE CANADA, TAXATION HAD NOT BEEN SUFFICIENTLY RECEPTIVE TO THE CONCERNS OF EMPLOYEES

We have pointed to several of the concerns that employees had about those who manage the Department. They felt that management could have been more open and honest in its communication with them. They also felt that management did not provide adequate information and was not sufficiently responsive to or interested in the opinions of staff.

Had these perceptions undermined the respect and trust employees had for the management of the Department? We asked employees this and also asked them to compare the administration of Revenue Canada, Taxation to other federal government departments. Their responses to the first question indicated that the management of Revenue Canada, Taxation did not enjoy a high level of confidence from its employees. Their replies to the second, however, indicated that few employees believed the Department was more poorly run than others in the Federal Government.

It appears that the concerns of employees had not undermined their belief in the Department's ability to discharge its obligations to the public. Employees had reservations, however, about the internal management of the Department. For example, employees pointed to a number of internal difficulties which were within the power of the Department to correct (e.g., communications, work-load pressures, training and clarity of policies). Many of these issues mirror the lack of emphasis which employees perceived the Department placed on helping them to do their job better.

3.3.8 FINDING: STAFF FELT THERE WERE SEVERAL AREAS WHERE IMPROVEMENTS WOULD ASSIST THEM IN DOING THEIR WORK BETTER

How satisfied were employees with their work and with other aspects of their work environment? What problems did they face and what changes did they recommend? Employees appeared to be reasonably well satisfied with their present jobs (only 24 percent expressed some dissatisfaction).

Using an open-ended question format, we asked employees what kind of problems they faced in doing their jobs as well as they would like to. Were there any internal departmental policies or procedures that made it difficult for them to do their jobs as well as they would like or in the way they felt they should be done?

Many of the recurrent themes in the answers to this question have been discussed under earlier findings. What bears noting here is the strong emphasis on various aspects of the Department's policies and procedures. These were described as too complex, not sufficiently clear or appropriate, and changing too quickly.

We also provided employees with a list of possible problems and asked them to choose the three which were "inhibiting you most in doing your job as well as you would like." The responses pointed to three key areas which deserve management's attention: internal communication; policies and procedures; and work-load pressures.

While employees wanted to see improvements in all of the areas on which we questioned them, those which were of most concern were consistent with the findings discussed earlier. Staff wanted:

- more recognition for a job well done;
- improved communications between various divisions and functions;
- more training;
- greater clarity in policies and procedures; and
- more direction and communication from management.

3.3.9 FINDING: EMPLOYEES WERE SATISFIED WITH THE QUALITY OF TRAINING, BUT WANTED MORE

The survey asked employees to report on the amount, frequency and timing of training received. In addition, we asked a number of questions designed to provide information on employees' attitudes toward training.

The survey results are clear. While employees were reasonably satisfied with the quality of the training they received, they wanted more training more frequently and they wanted to have a bigger say in training decisions affecting them.

The chapter on Training provides more detailed information on this subject and extensive recommendations.

3.3.10 FINDING: EMPLOYEES WERE DISSATISFIED WITH THE CURRENT PERFORMANCE EVALUATION PROCESS

Like training, the Department's methods for evaluating employee performance were a topic of some debate. Almost 95 percent of those who participated in the survey reported that they had received a formal performance evaluation during the last year. Almost half of these employees, however, were "not at all satisfied" with the performance evaluation system.

Employees were most dissatisfied with the lack of follow-up on training and development recommendations. The amount of time supervisors spent on formal evaluations as well as the thoroughness of the training and development system were also considered unsatisfactory. The results (shown in Exhibit 3.6) suggested that, while adequate attention was paid to quantity of work produced, this was not balanced with sufficient attention to quality. The results also indicated that many employees believed the evaluation process was weakest with regard to assessing their technical competence, their administrative skills and the quality of their dealings with taxpayers.

There were also strong indications that supervisors did not devote sufficient time to formal and informal discussions with staff about their performance.

The current process enables an accurate assessment of . . .

	Agree Completely %	Agree Somewhat %	Disagree Somewhat %	Disagree Completely %
Technical competence	19	46	20	14
Administrative skills	15	38	24	20
Quality of interface with taxpayers	16	35	22	21
Quantity of work I produce	30	37	17	11
Ability to work effectively with other employees of Revenue Canada, Taxation	28	38	17	15
Quality of work I produce	25	38	21	15

3.3.11 FINDING: MECHANISMS WERE NEEDED FOR COMMUNICATING EMPLOYEES' CONCERNS AND IDEAS TO SENIOR MANAGEMENT

The results of the survey indicated clearly a need for senior management to respond to, and to be seen as responsive to, the many concerns which employees raised. In addition, there was a need to establish mechanisms through which employees could communicate their concerns, and their ideas, to senior management on an ongoing basis.

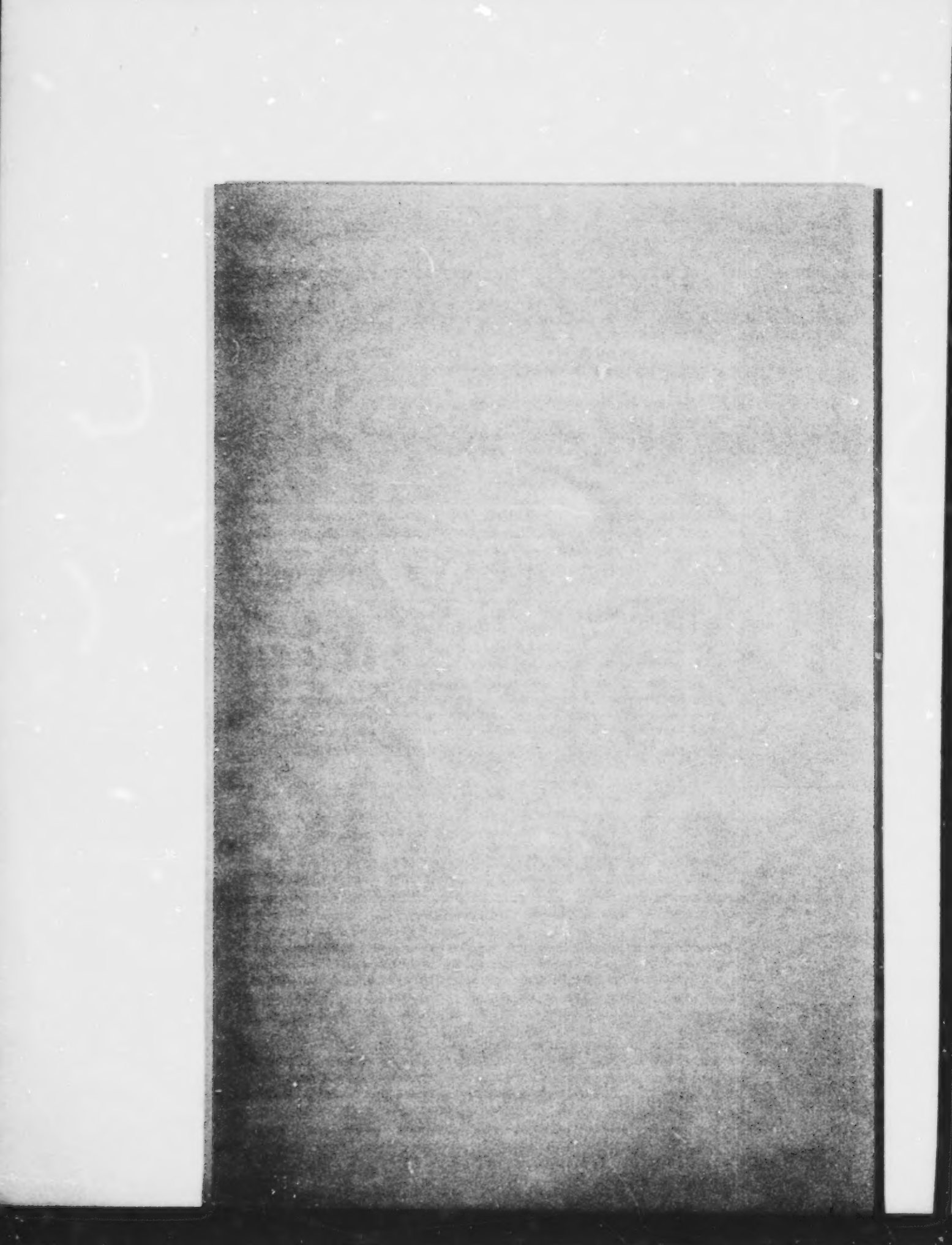
Revenue Canada, Taxation Action

Departmental management have committed themselves to a plan of action under which individual managers (Chiefs of Divisions up to ADMs) will:

- consult periodically with their immediate subordinates;
- listen to their concerns and suggestions;
- resolve matters on the spot, where possible;
- commit themselves to resolve other matters within a designated period of time;
- report back periodically to their immediate subordinates on the status of prior commitments;
- obtain feedback from subordinates on whether prior actions have resolved their original concerns; and
- report periodically to their own immediate superiors on all of the foregoing, in particular those matters that would require the assistance of superiors in resolving. In addition, lower management levels would express their own concerns and suggestions to their superiors, who would be responsible for responding in the fashion described above.

TABLE OF CONTENTS

CHAPTER 4:	**TAX POLICY FRAMEWORK**	**37**
	4.1 INTRODUCTION	37
	4.2 SOURCES OF INCOME TAX LAW	38
	4.2.1 General	38
	4.2.2 Court Decisions	38
	4.3 USE OF INCOME TAX TO DELIVER SOCIAL POLICY	39
	4.4 THE PROCESS OF AMENDING INCOME TAX ACT LEGISLATION	40
	4.4.1 The Canadian System	40
	4.4.2 Recent Canadian Experience	40
	4.5 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS	41



CHAPTER 4:
TAX POLICY FRAMEWORK

4.1 INTRODUCTION

This chapter reviews the way in which income tax policy is formulated in Canada. It reviews the sources of tax law and the procedures through which changes in policy are effected. Since Revenue Canada, Taxation is charged with the administration of our tax laws, it is important to consider how these laws are formulated and the extent to which the Department has a role in this process.

The primary codification of Canadian tax law is the Income Tax Act. Other sources elaborate on or interpret the provisions of the Act, including Regulations to the Act and decisions of the courts. Canada also maintains a network of tax treaties with other countries which often override or modify the general tax provisions in the Income Tax Act.

In Canada, unlike in many other countries, responsibility for tax policy has been segregated from responsibility for tax administration. Income tax policy is developed by the Minister of Finance with the assistance of officials from that Department. Legislative amendments to reflect changes in tax policy generally occur as a result of federal budgets brought down by the Minister of Finance.

Following new or revised tax legislation, it falls to the Minister of National Revenue, through his officials, to administer the provisions of the Income Tax Act as they are written by Parliament and as they are interpreted by the courts.

While the Act has as its main goal the raising of government revenues, it is also used as a social and economic policy tool. It contains many provisions designed to achieve or support government objectives in these areas.

Historically, attempts to provide a variety of benefits to particular classes of taxpayers have generated considerable additional complexity, both in the wording of the relevant sections of the Act and in the number of forms which taxpayers are required to complete. The use of the Act to implement social and economic policies during the 1970s and early 1980s has resulted in many administrative difficulties for the taxpayer and the administrator alike.

In recent years, these difficulties have been compounded by delays in the passage of tax legislation. These delays have given rise to uncertainty, both for tax administrators and taxpayers, and sometimes have presented serious difficulties for taxpayers whose transactions or arrangements were affected by proposed amendments.

While Revenue Canada, Taxation does not make tax policy, it gains, in its role as tax administrator, first-hand knowledge of the administrative viability of the tax system and areas where the law could be simplified or clarified. It is therefore important that proper channels exist through which the Department can provide meaningful suggestions for improving the law it administers.

4.2 SOURCES OF INCOME TAX LAW

4.2.1 General

Any observation on the administration of the income tax system must be made within the overall context of the tax system itself. The main elements of this legislative framework consist of:

- the Income Tax Act enacted by Parliament, which includes the Income Tax Application Rules;
- regulations to the Act, prescribed by the Act and made by the Governor in Council;
- provincial tax legislation administered by Revenue Canada, Taxation; and
- international treaties, the Income Tax Conventions Act and federal-provincial agreements.

The application of all of these elements is affected by decisions of the various courts which adjudicate tax disputes. Although Revenue Canada, Taxation's mandate is to administer this legislation, it plays a relatively minor role in the overall development of policies. The Department does assist to a greater extent in the technical drafting of new legislation, including whether a draft reflects a policy's intent and whether the policy can be administered.

4.2.2 Court Decisions

The Income Tax Act provides avenues and procedures for appealing an assessment or reassessment to the courts. Court decisions are made on matters of fact and the interpretation of the law. The three federal courts which have jurisdiction with respect to income tax matters are the Tax Court of Canada, the Federal Court of Canada (both the Trial and Appeals Divisions) and the Supreme Court of Canada. In the chapter on Canada's Self-Assessment Taxation System in our detailed report, we refer to some important decisions of the courts dealing with the administration of the income tax system.

A court decision interpreting the Income Tax Act becomes a precedent that can be relied on in other like situations, unless its significance is altered, either by a higher court or by statutory amendment. Thus the Department must remain alert to judicial decisions and give them proper weighting in its dealings with taxpayers and in its publications.

4.3 USE OF INCOME TAX TO DELIVER SOCIAL POLICY

Parliament enacts tax legislation which is generally introduced on behalf of the government by the Minister of Finance. The Departments of Finance and Justice are responsible for ensuring that the objectives underlying any change in the taxing statutes are reflected in the final legislation placed before Parliament.

The Income Tax Act not only provides the detailed rules by which a large portion of government revenues are raised, but also incorporates many social and economic policy objectives of the government. These social and economic policy objectives are reflected in the Act because it is believed that the tax system is often the most appropriate instrument for achieving particular goals, whether they be to restrain or stimulate particular sectors, or to achieve equity among groups. By using the taxation system, the government avoids the necessity of developing a new administrative framework to attain a particular policy objective. Also, the Act provides a method whereby benefits may be tied easily to income levels. Some of the more obvious economic goals include growth, new investment, employment, redistribution of resources and protection of taxpayers from the effects of inflation.

While the Income Tax Act is designed to collect revenue and to achieve a number of economic and social policy objectives, the Department of Finance also seeks to ensure that broad ideals of tax policy are reflected in the legislation. These ideals reflect the concern that the law be equitable, neutral, simple and certain.

From a tax policy viewpoint, for the law to be equitable or fair, it should be free from bias or favouritism. Equity is achieved, under the present tax system, in part by requiring those with a greater ability to pay to bear a proportionately greater tax liability. This reflects the generally held belief that ability to pay increases faster than income.

The concept of neutrality refers to the equal treatment of two taxpayers whose circumstances are essentially the same. It also refers to the goal of maintaining a neutral administrative stance between taxpayers on the one hand and the Receiver General on the other. Revenue Canada, Taxation must administer tax law without favouring either.

Simplicity must be a fundamental objective of policy formulation and legislative drafting, since lack of comprehension of the system and its requirements adversely affects voluntary compliance. For this reason, writers of a taxing statute need to strive for language and form that make it readily understood by both the taxpayer or professional advisor and the tax administrator.

The goal of certainty is based on the recognition that people in a democratic society are entitled to rely on the law when ordering their affairs. To change the law retroactively is contrary to Canadian tax policy. If the law is certain, those who must comply with it should be able to determine with confidence the amount of tax payable.

Given the complexities of Canadian society, it is obvious that any government's economic and social policy objectives cannot always be in harmony with the basic tax policy objectives outlined above. Where a conflict exists, it is necessary to make a trade-off. When trade-offs are necessary, equity and economic objectives have often prevailed in Canada over the objectives of simplicity and certainty. Care must be taken,

nevertheless, to ensure that these latter two objectives are incorporated into tax legislation to the maximum extent possible.

4.4 THE PROCESS OF AMENDING INCOME TAX ACT LEGISLATION

4.4.1 The Canadian System

In Canada, the Minister of Finance usually provides two to four weeks advance notice of his intention to introduce a budget. In the months before any budget, the Minister of Finance and his officials receive views and representations from a variety of sources including:

- individuals and corporate representatives, either directly or through Members of Parliament or Senators;
- industry and professional associations such as the Canadian Petroleum Association and the Canadian Bankers' Association; and
- professional associations such as the Canadian Bar Association and the Canadian Institute of Chartered Accountants.

During the preparation of the budget, input may be obtained from other government departments that have an interest in tax matters such as Revenue Canada, Taxation, the Treasury Board, the Department of Energy, Mines and Resources and the Department of Agriculture. The Minister of Finance also confers with outside sources, the Bank of Canada, with other members of Cabinet and with the Prime Minister.

While these pre-budget consultations are useful to Ministers, the constraints of budget secrecy hamper the extent to which the Minister and his officials can discuss, or obtain necessary feedback on, possible budget proposals.

Up until the mid-1970s, budget legislation was normally released within a matter of weeks after a budget introduction and was passed into law without undue delay. More recently, it has been a matter of months—sometimes more than a year—until final legislation has been seen, let alone passed. In 1984, however, draft legislation and explanations were published within ten weeks of the budget, although passage was delayed by the change of Government.

4.4.2 Recent Canadian Experience

The income tax system went through a major overhaul in 1971 and has faced frequent modification and amendments since that time. In recent years, the magnitude of the proposals and delays in enacting legislation has had a major negative impact on Revenue Canada, Taxation's ability to fulfill its obligations on a timely basis. It similarly has affected taxpayers' ability to respond and comply.

Recently, our budgetary process was modified to address some of the past difficulties. In April 1982, the Minister of Finance released a discussion paper on the budgetary process. Like previous Ministers of Finance, he expressed the view that the process needed to be made more open. The paper suggested that existing attitudes

towards budgetary secrecy should be revised to allow more meaningful consultation prior to the budget presentation.

In his Economic Statement to Parliament on November 8, 1984, the new Minister of Finance acknowledged that the budgetary process had come under increasing public criticism. He promised to "involve the public more meaningfully in the development of budgetary proposals," and tabled an agenda paper outlining the government's economic agenda and its plans to "consult with all groups in Canadian society" prior to preparing the Spring budget.

In addition to the economic agenda paper, pre-budget consultations were initiated by a number of discussion papers released by various Ministers. These included papers on "Tax Issues in Agriculture", "Child and Elderly Benefits", and "Small Business Incentives". The focal point of the consultative process was the National Economic Conference held in Ottawa on March 22-23, 1985, attended by representatives of business, labour and other interest groups.

4.5 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS

In this section we set out the findings identified in the course of carrying out the study, the action taken by Revenue Canada, Taxation with regard to certain of the deficiencies associated with these findings and our suggestions for further improvement, where appropriate.

4.5.1 FINDING: LEGISLATIVE DELAY HAS CAUSED UNCERTAINTY FOR BOTH THE DEPARTMENT AND TAXPAYERS

Background

The chapter on Data Processing describes the severe impact of the late passage of tax legislation on service to taxpayers, particularly where assessment notices and refunds are concerned. Delays and uncertainty have hampered Revenue Canada, Taxation's efforts in other areas as well. They have created particular difficulties with respect to:

- providing taxpayers with proper forms on a timely basis;
- giving taxpayers clear instructions and information;
- processing and reviewing returns quickly and efficiently;
- training audit and other staff; and
- maintaining a good level of staff morale.

It is beyond the scope of our study to make recommendations for change in the parliamentary budgetary process. The many political and administrative considerations involved in any change are complex. However, we were particularly impressed with the British system and it may be one useful model for further study.

Recommendation

- The Government should investigate ways and means of alleviating the problems caused in tax administration and compliance by legislative delays; in particular,

close study should be given to the use of deadlines in the British budgetary process.

4.5.2 FINDING: THERE HAS BEEN INSUFFICIENT CONSULTATION BETWEEN THE DEPARTMENT OF FINANCE AND REVENUE CANADA, TAXATION

Background

In the course of our study, we interviewed officials of both the Department of Finance and Revenue Canada, Taxation with respect to the amount and effectiveness of Revenue Canada, Taxation's involvement in formulating amendments to the Income Tax Act. Although formulation of tax policy is the domain of the Department of Finance, Revenue Canada, Taxation has a legitimate interest in ensuring that the law is administratively practicable. Revenue Canada, Taxation has a vested interest in a tax system that is as administratively simple as possible.

The Department of Finance has, in the past, sent Revenue Canada, Taxation a copy of the proposals it intended to make. Meetings then took place between officials of the two departments to determine the proposals to be incorporated in the budget. In cases of disagreement the Department of Finance, as the policy making Department, has the responsibility for advising the Minister of Finance. However, Revenue Canada, Taxation officials involved in this process indicated a feeling that many changes they had recommended to the Department of Finance had been ignored. At the same time, officials of the Department of Finance felt that many of the concerns raised by Revenue Canada, Taxation had been invalid or not worth addressing.

Revenue Canada, Taxation Action

A number of steps have been taken by the Department of Finance and Revenue Canada, Taxation in recent months to increase the effectiveness of consultation between the two departments. Examples of the improved consultative process include:

- Legislation which will make technical changes to the Income Tax Act without complicating the budget process. Revenue Canada, Taxation has had significant input into the legislation. This "house cleaning" exercise is expected to become an annual process; and
- The Notice of Ways and Means tabled in Parliament on January 30, 1985, which suspended collection of taxes in dispute. Revenue Canada, Taxation had a high degree of involvement in the preparation of the legislation.

Important consultation of an ongoing nature has also increased at the Deputy Minister and other senior levels. We believe that this type of meaningful involvement in the process by those who administer the tax system will result in significant improvements to the system over time.

Recommendations

- Further efforts should be made to ensure continuing Revenue Canada, Taxation involvement in formulating tax changes, especially those changes having significant administrative implications.

- There should be increased consultation between the two departments on a day-to-day basis.
- Consideration should be given to placing the responsibility for amending the purely administrative provisions of the Income Tax Act with Revenue Canada, Taxation.

4.5.3 FINDING: PRE-BUDGET CONSULTATION WITH TAXPAYERS AND BUSINESS AND PROFESSIONAL GROUPS COULD REDUCE UNCERTAINTY AND ALLEVIATE PROBLEMS CAUSED BY BUDGETARY DELAY

Background

Much of the delay in passing earlier budget proposals was caused by a series of amendments to the proposals. To the extent that there is public discussion prior to the budget, so that practical or policy concerns can be dealt with at that point, passage of the legislation may be speeded up and the timing made more predictable, as it is in the United Kingdom.

Government Action

In February 1985, the Department of Finance released a consultative paper on "Tax Issues in Agriculture". Other Ministries have released papers on "Child and Elderly Benefits" and on "Small Business Incentives", both of which have a direct impact on the tax system. Other consultative initiatives are discussed in the chapter on Special Interest Groups.

4.5.4 FINDING: THE PACE AND SCOPE OF TAX CHANGE HAS CAUSED MAJOR PROBLEMS FOR REVENUE CANADA, TAXATION AND TAXPAYERS

Background

The pace and scope of tax change in Canada has caused major administrative challenges for the Department. The tax system is regularly amended to deliver, remove or modify incentives to save or invest, to counter undesirable tax minimization actions by taxpayers, to vary the burden on particular taxpayers or generally to totally recast the tax regime applying to particular industries. In addition, the Act is frequently amended to implement or revise provisions designed to achieve various economic and social policies.

We have pointed out the conflicting demands of social and economic policy on the one hand and the tax policy objectives of simplicity and certainty on the other. Placing too heavy a reliance on the tax system as an instrument for delivering social and economic programs can cause confusion in the tax system, especially when these policies are changed frequently or fine-tuned in an attempt to make them apply more precisely. We believe a delicate balance is necessary.

In discussions with officials of both Revenue Canada, Taxation and the Department of Finance, we were told that there were no well-developed criteria by which to assess the cost/benefit trade-offs between social and economic policy objectives and

tax policy objectives. As a result, the overall costs and effects of introducing a particular measure into the Act cannot be predicted accurately.

Recommendation

- Measurement criteria should be developed by the Department of Finance, in conjunction with Revenue Canada, Taxation, to assess the benefits of proposed tax policy changes against their administrative and social costs. Restraint should be exercised in introducing new changes unless this assessment indicates that the benefits involved in doing so would substantially outweigh the costs.

TABLE OF CONTENTS

CHAPTER 5: CANADA'S SELF-ASSESSMENT TAXATION SYSTEM 47

5.1. INTRODUCTION 47

5.2 PRINCIPLES UNDERLYING CANADA'S SELF-ASSESSMENT SYSTEM 47

5.2.1 Presumed Integrity of Taxpayers 48

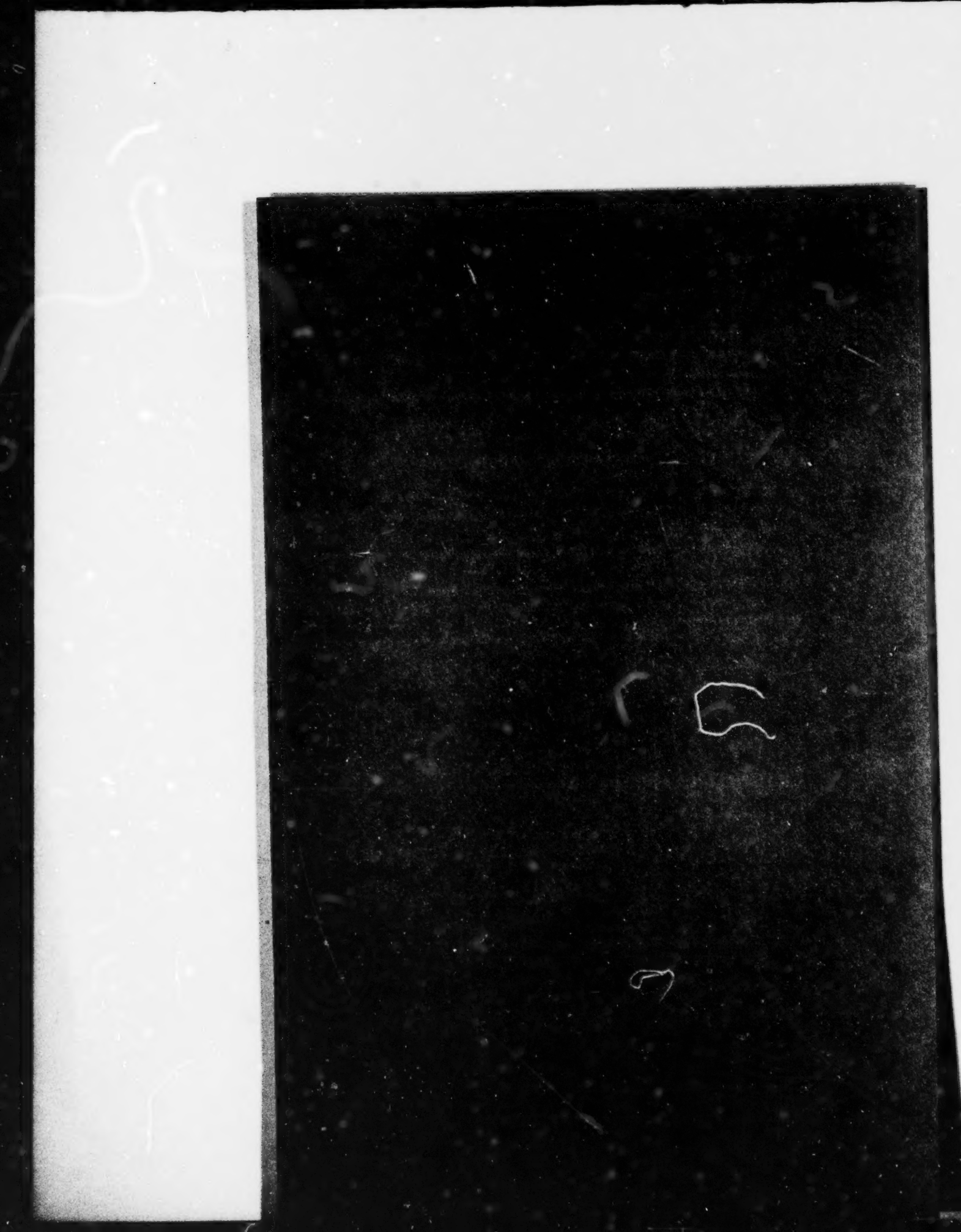
5.2.2 Impartiality of Tax Administrator 49

5.2.3 Taxpayer Need for Information 49

5.2.4 Taxpayer Need for Privacy and Confidentiality 49

5.3 AN ALTERNATIVE APPROACH – THE UNITED KINGDOM 49

5.4 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS 51



CHAPTER 5: CANADA'S SELF-ASSESSMENT TAXATION SYSTEM

5.1 INTRODUCTION

In this chapter, we discuss the administrative framework of Canada's self-assessment system, in terms of its underlying principles.

Revenue Canada, Taxation is charged with the responsibility for administering Canada's income tax law. It is Canadian taxpayers, however, who have the primary responsibility for determining the taxes owing and for remitting these taxes to the Government. To do so, taxpayers are required to keep records of their financial affairs, calculate their taxes payable and remit the amounts owing.

5.2 PRINCIPLES UNDERLYING CANADA'S SELF-ASSESSMENT SYSTEM

To ensure compliance with Canada's income tax laws, the Department has wide enforcement powers. The individual taxpayer has relatively less power. It is both necessary and desirable for the Department to have sufficient power to ensure a proper level of enforcement; however, it is equally important that it adopt principles of administrative practice that will ensure fairness, evenhandedness and a reasonable balance between the rights and the obligations of taxpayers.

The proclamation of the Constitution Act, 1982 on April 17, 1982 had broad implications with respect to the administration of the Income Tax Act. The first 34 sections of the Constitution Act, 1982 contain the Canadian Charter of Rights and Freedoms (Charter). The following sections of the Charter are of particular relevance to the administration and interpretation of the Income Tax Act, in balancing the obligations and rights of the taxpayer and tax collector.

"1. The Canadian Charter of Rights and Freedoms guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

7. Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

8. Everyone has the right to be secure against unreasonable search or seizure.

24. (1) Anyone whose rights or freedoms, as guaranteed by this Charter, have been infringed or denied may apply to a court of competent jurisdiction to obtain such remedy as the court considers appropriate and just in the circumstances.

(2) Where in proceedings under subsection (1), a court concludes that evidence was obtained in a manner that infringed or denied any rights or freedoms guaranteed by this Charter, the evidence shall be excluded if it is established that, having regard to all the circumstances, the admission of it in the proceedings would bring the administration of justice into disrepute."

While the courts have ruled on a number of income tax cases dealing with Charter issues, notably the constitutionality of the search and seizure provisions of the Income Tax Act, it would be premature at this point to attempt to set definitive rules of interpretation of the Charter vis-à-vis the Act. Notwithstanding this, Revenue Canada, Taxation, the Department of Finance and the Department of Justice have implicit obligations flowing from the proclamation of the Constitution Act, 1982 to ensure that the amendments required to bring Canadian tax law and its administration into line with the Charter are made as expeditiously as possible, once they become evident.

This would do much to encourage continued voluntary compliance with the self-assessment system, which depends to such a large extent on having taxpayers, both individually and collectively, believe that the interpretation and application of the Income Tax Act by the Department is fair and evenhanded. In large measure, the long-term viability of our self-assessment system depends on the Department's ability to establish a balance between the dual requirements of service and enforcement and on its ability to be completely impartial and objective in its assessment of taxes owing.

Recognition of certain principles is necessary to the efficient functioning of the Canadian tax collection system, although few of these are mentioned in the Income Tax Act. Briefly, these principles are:

1. Due to the complexity of the Act, taxpayers require full, accurate and timely information to assist them in determining their rights and obligations and calculating their tax;
2. Taxpayers must be able to communicate effectively with the tax administrator irrespective of financial position and must be treated with courtesy and consideration by departmental staff;
3. Taxpayers must be assured that information they provide to the Department will be used only for purposes specifically permitted by law. Similarly, taxpayers must be free of unnecessary disruptions in their business and personal lives and have their right to privacy respected; and
4. The system must provide, through both administration and statute, an independent and effective method of arbitration to redress disputes between taxpayers and administrators.

5.2.1 Presumed Integrity of Taxpayers

A cornerstone of the concept of fairness and impartiality, so necessary to the functioning of Canada's tax system, is the assumption and expectation that taxpayers will make full and fair disclosure to Revenue Canada, Taxation and will not mislead or make significant omissions of information.

Tax evasion cannot, and should not, be tolerated. Nevertheless, taxpayers have the right to arrange their affairs in such a way that they pay the absolute legal minimum in taxes. This right is recognized clearly in the Declaration of Taxpayer Rights, published in February, 1985 by the Minister of National Revenue.

5.2.2 Impartiality of Tax Administrator

It is also important for the Department to adopt an overall policy of impartiality in seeking out the proper amount of tax owed. The Department should take strict care to ensure that abuse, and the appearance of abuse, by taxpayers and department staff alike are avoided. Another important aspect of impartiality relates to the operation of mechanisms to settle disputes. It is essential that, where a dispute arises, taxpayers have ready access to an impartial body to determine the amount of taxes owing.

5.2.3 Taxpayer Need for Information

In order for taxpayers to comply with the Income Tax Act, they must be able to understand the law and the system by which it is administered. Taxpayers must know what information is required from them and when and how they are required to submit it. It is Revenue Canada, Taxation's responsibility to assist taxpayers in their understanding of the law.

5.2.4 Taxpayer Need for Privacy and Confidentiality

Much of the information reported to the Department is information which taxpayers consider confidential. The rights of taxpayers to privacy and confidentiality must be respected if their continued cooperation is to be assured. For this reason, it is essential to ensure that information collected is used only for those purposes specifically permitted by law.

Two relatively new laws which affect privacy and the confidentiality of tax information are the Information Act and the Privacy Act, both of which were proclaimed in force on July 1, 1983.

The Privacy Act, administered by the Privacy Commissioner, protects personal information about individuals from being disclosed inappropriately and permits individuals access to information about themselves.

The Information Act, administered by the Information Commissioner, permits individuals access to information controlled by federal government institutions, but prohibits access to records which are considered to contain personal information, as defined in the Privacy Act.

5.3 AN ALTERNATIVE APPROACH - THE UNITED KINGDOM

Not all countries use a self-assessment system as a means of determining and collecting tax revenues. Thus, while the United States uses a self-assessment system similar in many respects to Canada's, the system used in the United Kingdom is quite different.

During the course of our study, we became concerned with what, if anything, could be done to lighten the compliance costs of our taxation system for the individual taxpayer. We were also concerned with the cash flow problems faced by those taxpayers who filed merely to claim tax credits and who are currently often driven to use tax discounters. Our examination of these issues arose from three observations which we made in analyzing Canada's current taxation structure. Firstly, a large number of taxpayers have difficulty in completing their returns and many turn to tax professionals and commercial services for assistance. Secondly, a large number of the returns processed are classified as "on profile" returns by the taxation centres and are given only a minimal examination during processing. Lastly, most of the returns processed result in refunds being issued, due to the effectiveness of the source deduction system in collecting tax during the year.

When considered together, the above observations indicated to us that the majority of individual taxpayers are required to file returns merely to claim the deductions and credits to which they became entitled during the year. This led us to consider whether the claiming of deductions and credits could be incorporated into the source deduction system, thereby eliminating the filing requirements for many taxpayers and the associated administrative and cash flow problems, while ensuring that those taxpayers who become entitled to the deductions and credits during the year claim them.

It was with these thoughts in mind that we turned our attention to an examination of the tax system found in the United Kingdom.

Many individual taxpayers in the United Kingdom remit their taxes on a "pay as you earn" (PAYE) system. This is essentially a source deduction system whereby the primary responsibility for the assessment and collection of personal taxes lies with the employer and Inland Revenue, rather than with the taxpayers involved.

When commencing employment, each employee completes a form providing details such as name and address; previous employers; marital status and dependants; other sources of income such as pension, interest or rent; and other deductions such as employment expenses or mortgage interest. Once completed, this form is sent by the employer to the local district office of Inland Revenue. The form is then processed, and the employee is assigned a code number which is used by the employer to determine how much tax to deduct from the employee's pay cheque. The employer then deducts the appropriate amount and remits it to Inland Revenue.

Under the PAYE system, approximately 80 percent of the 25 million individuals who pay tax do not have to file tax returns. The remaining 5 to 6 million taxpayers have additional income or deductions which are too complex to be dealt with on the simple coding claim forms. These taxpayers are required to submit personal tax information returns to Inland Revenue, when requested to do so. Similarly, tax information returns are required from those who are not subject to the PAYE system, such as self-employed individuals.

In 1984, the Inland Revenue had 24,500 staff members who were assigned specifically to deal with the PAYE system. Due to computerization of the system, this number is expected to drop by approximately 20 percent.

The major advantage of such a system over a self- assessment system is that it reduces compliance costs for the majority of individual taxpayers by relieving them of the necessity of filing tax returns. This has been accomplished, however, at the cost of increased administrative burden and expense for both government and employers because of the increased complexity of the deduction system and the shifting of the responsibility for compliance from the individual to employers and to the government. An additional possible disadvantage to the British system is a reduced awareness of the amount of income tax being paid. In Canada, this would result in reduced awareness of the personal income taxes being levied at both the federal and provincial levels.

Our examination of the United Kingdom tax system led us to the conclusion that full-scale adoption of the PAYE system in Canada could merely result in exchanging one set of problems for another. However, we also concluded that it should be possible through further study of the PAYE system to select elements which might be adapted to a Canadian system to reduce or eliminate filing requirements for many individuals.

5.4 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS

In this section we set out the findings identified in the course of carrying out the study, the action taken by Revenue Canada, Taxation with regard to certain of the deficiencies associated with these findings and our suggestions for further improvement, where appropriate.

5.4.1 FINDING: MANY TAXPAYERS WERE NOT FAMILIAR WITH THEIR RIGHTS

Background

As discussed throughout this chapter, the self-assessment system requires that taxpayers have, and know they have, rights to impartial and courteous treatment, to privacy and confidentiality, and to clear information about the Income Tax Act and its impact on them. It is important that Revenue Canada, Taxation procedures uphold these rights, but it is equally important that taxpayers have a clear and concise statement of their rights and the further right to complain if their rights are not upheld. Early in the course of our study, we encouraged the Minister to find ways to familiarize taxpayers with their rights.

Revenue Canada, Taxation Action

On February 28, 1985, in response to the recommendations of the P.C. Task Force, the Minister of National Revenue released the "Declaration of Taxpayer Rights" reproduced in Exhibit 5.1. The preamble states:

> "The Constitution and laws of Canada entitle you to many rights that protect you in matters of income tax. You are entitled to know your rights. You are entitled to insist on them. You are entitled to be heard, and to be dealt with fairly."

Recommendations

- The Declaration of Taxpayer Rights should be widely publicized and should be reproduced in the guide which accompanies T1 individual income tax returns.

Revenue Canada Taxation | Revenu Canada Impôt

DECLARATION OF TAXPAYER RIGHTS

THE CONSTITUTION AND LAWS OF CANADA ENTITLE YOU TO MANY RIGHTS THAT PROTECT YOU IN MATTERS OF INCOME TAX. YOU ARE ENTITLED TO KNOW YOUR RIGHTS. YOU ARE ENTITLED TO INSIST ON THEM. YOU ARE ENTITLED TO BE HEARD, AND TO BE DEALT WITH FAIRLY.

HELPING YOU EXERCISE YOUR RIGHTS REMAINS AN IMPORTANT ROLE OF THE STAFF OF NATIONAL REVENUE TAXATION AT ITS DISTRICT OFFICES AND OTHER LOCATIONS. FAIR TREATMENT OF A COMPLAINT IS ONE OF YOUR GREATEST RIGHTS.

Canada

FAIR TREATMENT IN ALL DEALINGS WITH NATIONAL REVENUE TAXATION MEANS IMPORTANT RIGHTS TO:

Information
You are entitled to expect that the Government will make every reasonable effort to provide you with access to full, accurate and timely information about the Income Tax Act, and your rights under it.

Impartiality
You are entitled to an impartial determination of law and facts by departmental staff who seek to collect only the correct amount of tax, no more and no less.

Courtesy and Consideration
You are entitled to courtesy and considerate treatment from National Revenue Taxation at all times, including when it requests information or arranges interviews and audits.

Presumption of Honesty
You are entitled to be presumed honest unless there is evidence to the contrary.

FAIR TREATMENT UNDER THE CONSTITUTION AND LAWS OF CANADA INCLUDES IMPORTANT RIGHTS TO:

Privacy and Confidentiality
In addition to other constitutional and legal rights, you have a special right that personal and financial information you provide to National Revenue Taxation will be used only for purposes allowed by law.

Independent Review
You are entitled to object to an assessment or reassessment if you think the law has been applied incorrectly. To protect this right, you must file your objection within 90 days of the assessment or reassessment. Filing an objection will start an independent review by departmental appeals officers. If they don't resolve the matter to your satisfaction, they will explain how you can appeal to the courts.

An Impartial Hearing Before Payment
Until you have had an impartial review by the Department or a court, you may withhold amounts disputed in formal objections filed after January 1, 1985. If you appeal to a higher court, you will be able to provide equivalent security instead of paying those disputed amounts.

Certain exceptions, set out in legislation to guarantee these rights, are applicable to frivolous appeals to the courts, or where collection is clearly in jeopardy.

YOU ARE ENTITLED TO EVERY BENEFIT ALLOWED BY THE LAW

You have a right to arrange your affairs in order to pay the minimum tax required by law. You can also expect your government to administer tax law consistently, and to apply it firmly to those who try to avoid paying their lawful share.

- A senior official in each District Office, reporting to the Director, should be responsible for reviewing cases where taxpayers have complained of infringements to their rights.
- Where applicable, department publications should specify that taxpayers wishing to complain of their rights, as set out in the Declaration of Taxpayer Rights, should contact the Director of the appropriate District Office.

5.4.2 FINDING: TAXPAYERS BELIEVED THAT THE DEPARTMENT CONSIDERED THEM GUILTY UNTIL PROVEN INNOCENT

Background

One of the most frequent complaints that we received from taxpayers and business groups related to the attitude of department employees. In particular, staff were criticized for adopting the attitude that taxpayers were guilty and should be treated as such until they could prove themselves innocent. For example, the Canadian Organization of Small Business stated in its brief:

> "The department's presumption of guilt in its treatment of taxpayers, together with its increasingly aggressive assessment and collection policies, are likely to undermine public confidence and respect for the law to the point where a system of voluntary compliance is totally unenforceable."

The guilty-until-proven-innocent impression was also reinforced by the Department's policy of publishing information on taxpayers who had been charged with tax evasion, without waiting for a court decision on whether or not they were guilty. This was particularly true of well-known or well-educated taxpayers.

A number of steps taken by the Department, which are discussed throughout the report, have helped to change these attitudes; they now reinforce the presumption of honesty until proven otherwise to both taxpayers and department staff. For example, legislation has been introduced providing that taxpayers no longer have to pay taxes in dispute until after they have had an impartial hearing. Further, the practice, noted above, of publishing tax charges has been discontinued. In addition, the Declaration of Taxpayer Rights, under the heading "Presumption of Honesty", states "You are entitled to be presumed honest unless there is evidence to the contrary."

Recommendation

- The Taxation Operations Manual and other internal operational and training materials should be modified to reflect the presumption of taxpayer honesty stated in the Declaration of Taxpayer Rights.

5.4.3 FINDING: THE IMPARTIALITY OF THE DEPARTMENT HAS BEEN CALLED INTO QUESTION

Background

In recent years, the impartiality of Revenue Canada, Taxation has been questioned by some observers, both in the media and elsewhere. The use of quotas to measure the performance of tax collectors is discussed elsewhere in this report. Although not sanctioned by department policy, this contributed to the impression that

the objective of the Department was to collect the maximum amount of tax regardless of the accuracy of the assessment.

Revenue Canada, Taxation Action

The Department has taken a number of steps to emphasize its commitment to impartiality. For example, performance evaluation criteria have been revised to ensure that use of dollar-based numerical quotas to measure the performance of tax collectors will not recur, even on an informal basis. Other internal measures taken by the Department to maintain its impartiality are discussed in the chapters on Audit, Appeals, Collections, and Special Investigations.

The Declaration of Taxpayer Rights also clearly reaffirms the right to impartiality:

"You are entitled to an impartial determination of law and facts by departmental staff who seek to collect only the correct amount of tax, no more and no less."

5.4.4 FINDING: SOME TAXPAYERS FELT THEIR PRIVACY WAS THREATENED

Background

Several events in recent years have triggered public scrutiny of the Department's methods of obtaining information about taxpayers.

The first was the use of "fishing expeditions" to gather information about groups of taxpayers. The Supreme Court decided in the **Richardson** case that the Department had no right to obtain client information from this brokerage house unless a regulation was passed by an Order in Council to demand such information from all brokers.

The new Charter of Rights and Freedoms, and court decisions interpreting the Charter, also have raised the issue of the validity of the Department's broad powers of search and seizure under the Income Tax Act.

Revenue Canada, Taxation Action

It is now department policy not to demand information from a third party about a group or class of taxpayers, unless the information is publicly available. The Department also has suspended use of the Income Tax Act's search and seizure provisions. Searches and seizures are now initiated by obtaining a warrant using the more rigorous Criminal Code procedures, rather than by using the procedures set out in the Income Tax Act as had previously been the practice.

5.4.5 FINDING: COMMUNICATION WITH TAXPAYERS WAS OFTEN UNCLEAR OR INADEQUATE

Background

The chapters on Communications, and on the functional areas in Revenue Canada such as Routine Assessing and Collections, discuss our findings and recommendations with regard to communications. In the course of our study, we became aware of a number of problems in this area, including reassessments issued without prior communication with the taxpayer, unclear computer messages on Notices of Assessment, a lack of informational material geared to particular groups of taxpayers,

and insufficient information on procedures for appealing assessments and amending returns.

Revenue Canada, Taxation Action

The Department has taken a number of specific steps to improve information provided to taxpayers. These include: hiring additional staff to contact taxpayers prior to taking collection action; increasing the circumstances under which taxpayers are contacted prior to the issuance of a Notice of Assessment or Reassessment; and clarifying computerized messages.

The Declaration of Taxpayer Rights sets out the taxpayer's right to full, accurate and timely information. To the extent that this right is promulgated throughout the Department, and given the improvements already undertaken, we expect these problems to be resolved in the near future.

5.4.6 FINDING: THE NUMBER OF TAXPAYERS WHO HAVE TO SUBMIT T1 RETURNS SHOULD BE REDUCED

Background

There is ample evidence from the companies who complete tax returns or the clinics run by the Canadian Institute of Chartered Accountants that many taxpayers have difficulty in coping with their T1 tax return, including those who use the short T1 Special. Many of these latter taxpayers file returns solely to claim credits of one type or another. Any meaningful reduction in their numbers will likely only be possible in conjuction with further steps being taken to simplify the personal tax system's use as a social policy delivery mechanism beyond those recommended here.

In the United Kingdom, as discussed in section 5.3, a source deduction system, rather than a self-assessment system, is used to assess and collect tax revenue. Each employee completes a simple questionnaire as to his income and deductions. Following processing of this questionnaire he or she is assigned a code number by Inland Revenue which is used by his or her employer to determine how much tax to deduct from each pay cheque. As the deductions and credits to which the employee is entitled are included in the source deduction system, there is no requirement for the majority of taxpayers to file returns. While the mechanics of the PAYE system are similar to those of the source deduction system used in Canada, to collect but not assess tax, there are a vastly greater number of deduction categories used in the PAYE system.

In Canada, approximately 55 percent of T1 returns, after passing simple tests, are determined to be "on profile" returns by the Taxation Centres and are given only a minimal examination during the processing. Further, in 1983, roughly 70 percent of the T1 returns filed resulted in a refund to the taxpayer due to the efficiency of the existing source deduction system in collecting tax.

Given the fact that the Canadian personal tax system is somewhat more complex than that of of the U.K., it is doubtful that full scale adoption of the PAYE approach represents a solution for Canada today.

Recommendation

- To further improve service to taxpayers, Revenue Canada, Taxation should explore possibilities for reducing the number of taxpayers who have to submit a T1 return on an annual basis. We believe the following areas merit further consideration:
  - a questionnaire approach similar to that used in the British PAYE system and, the Quebec project; and
  - joint studies with the Department of Finance to identify areas where simplification of the personal tax system could ease or eliminate the current filing requirements for many Canadians.

5.4.7 FINDING: MANY INDIVIDUALS REQUIRE ASSISTANCE IN PREPARING THEIR TAX RETURNS

As the Income Tax Act has become more complex and changes to it more frequent, it has become increasingly difficult for individual taxpayers to comply with it. Today, a growing number of taxpayers seek professional assistance in preparing their returns. In 1983, approximately 5.5 million individual tax returns were prepared professionally. This represents 37 percent of the total individual tax returns filed in that year. Many smaller taxpayers, some of whom file only to receive the child tax credit, rely on tax refund discounters to prepare their returns as well as to finance their tax refunds.

Individual taxpayers are not permitted to deduct the costs of having their returns prepared by a tax professional. At the same time, corporations and other businesses are generally permitted to deduct tax return preparation costs.

In the United States, individual tax return preparation costs are deductible. In its 1983 Recommendations on the Income Tax Act, the Joint Committee on Taxation of the Canadian Bar Association and the Canadian Institute of Chartered Accountants recommended that tax return preparation costs incurred by a taxpayer be deductible in Canada as well.

We believe such a change is justified at this time. It would put all individual taxpayers on an even footing. At the same time, it would result in the need for fewer adjustments to the personal tax returns processed by the Department.

In discussion with departmental officials, they expressed the concern that such a change might provide additional incentives for taxpayers to use the services of tax refund discounters. However, most taxpayers who use these services have little or no taxable income and file returns merely to claim federal or provincial credits of one sort or another. Thus the benefit to them of being able to deduct tax return preparation costs would be negligible. As well, the total amount charged by a tax refund discounter is regulated by law. For these reasons, we do not believe that making tax return preparation costs deductible would provide further encouragement for taxpayers to use the services of tax refund discounters.

Recommendation

- The Income Tax Act should be amended to permit the deduction of tax return preparation costs paid by individual taxpayers.

TABLE OF CONTENTS

CHAPTER 6:	**ORGANIZATION**	**59**
	6.1 INTRODUCTION	59
	6.2 PRESENT ORGANIZATION STRUCTURE	59
	6.2.1 Head Office	59
	6.2.2 Regional Offices	62
	6.2.3 District Offices	62
	6.2.4 Taxation Centres	62
	6.3 KEY CONSIDERATIONS	64
	6.3.1 Mission	64
	6.3.2 Management Accountability	64
	6.4 MATTERS TO BE CONSIDERED IN AN ORGANIZATIONAL REVIEW	65
	6.4.1 Organization Components	66
	6.4.2 Corporate Strategic Planning	66
	6.4.3 Operation of Taxation Programs	66
	6.4.4 Regional Operations	67
	6.4.5 Appeals	68
	6.4.6 Taxation Policy Development and Interpretation	68
	6.4.7 Human Resource Management	69
	6.4.8 General and Financial Administrative Services	69
	6.4.9 Communications	69
	6.4.10 Taxpayer Rights and Services	70
	6.4.11 Audit and Evaluation	70
	6.5 COORDINATING MECHANISMS	71
	6.5.1 External Consultation	71
	6.6 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS	72

CHAPTER 6: ORGANIZATION

6.1 INTRODUCTION

In this chapter we assess certain aspects of the present management organization structure in Revenue Canada, Taxation. We also suggest some of the more important considerations that we believe should be taken into account in determining the most appropriate organizational arrangements for the Department.

Our review concentrated exclusively on the senior administrative levels, since our concern was primarily with the overall management of Revenue Canada, Taxation.

6.2 PRESENT ORGANIZATION STRUCTURE

The Department is made up of four separate elements:

- The Head Office, located in Ottawa;
- four Regional Offices, located in the Atlantic, Quebec, Ontario and Western regions;
- thirty District Offices; and
- seven Taxation Centres.

Each of these elements is described briefly in this chapter and in much greater length in the chapter on Organization in our detailed report. The distribution of these regional offices and centres is shown in Exhibit 6.1.

6.2.1 Head Office

The Head Office is located in Ottawa and is organized primarily along functional lines. The present plan of organization, as of March 1, 1985, is shown in Exhibit 6.2.

Despite the regionalization of the Department undertaken seven years ago, the Head Office still carries a heavy operational load. Head Office provides advice to departmental staff and taxpayers on interpretation of tax law, and advice and assistance to the Department of Finance on tax policy.

Head Office still performs a variety of detailed planning and monitoring activities which would be expected to be found at the regional level.

Exhibit 6.1

Revenue Canada
Taxation Offices
St John's
Sydney
Charlottetown
Halifax
Saint John
Bathurst
Chicoutimi
Jonquiere
Quebec
Sherbrooke
Shawinigan
Trois Rivieres
Montreal
Kingston
Belleville
Toronto
Hamilton
St Catherines
Ottawa
Rouyn
Sudbury
Kitchener
London
Windsor
Thunder Bay
Winnipeg
Regina
Saskatoon
Edmonton
Calgary
Penticton
Vancouver
Surrey
Victoria
HEAD OFFICE DATA CENTRE - Ottawa
REGIONAL OFFICES Halifax - London
Montreal - Calgary
TAX CENTRES St John's, Nfld
Shawinigan, Jonquiere, Que
Ottawa, Sudbury
Winnipeg, Surrey, B.C.
REGIONAL BOUNDARIES
DISTRICT OFFICES
Nfld - St John's
P.E.I. - Charlottetown
N.S. - Halifax, Sydney
N.B. - Saint John, Bathurst
Que. - Quebec City, Chicoutimi, Trois Rivieres
Sherbrooke, Montreal, Rouyn
Ont. - Ottawa, Kingston, Belleville, Toronto
Hamilton, Kitchener, St Catharines
London, Windsor, Sudbury, Thunder Bay
Man. - Winnipeg
Sask. - Regina, Saskatoon
Alta. - Calgary, Edmonton
B.C. - Penticton, Vancouver, Victoria

Exhibit 6.2

REVENUE CANADA, TAXATION ORGANIZATION CHART – MARCH 1, 1985
DEPUTY MINISTER
ASSISTANT DEPUTY MINISTER MANAGEMENT SERVICES
PERSONNEL
FINANCE
CENTRE FOR CAREER DEVELOPMENT
ADMINISTRATIVE POLICY & OPERATIONS
TAX FORMS
SPECIAL ADVISOR TO THE DEPUTY MINISTER
MANAGEMENT AUDIT
MANAGEMENT CONTROLS
INFORMATION SERVICES
CORPORATE PROJECTS GROUP
ASSISTANT DEPUTY MINISTER LEGISLATION
NON-CORPORATE RULINGS & PUBLICATIONS
CORPORATE RULINGS
REGISTRATION
CURRENT AMENDMENTS
PROVINCIAL & INTERNATIONAL RELATIONS
REGULATIONS
STATISTICAL SERVICES
ASSISTANT DEPUTY MINISTER POLICY & SYSTEMS
VERIFICATION & COLLECTIONS
AUDIT
SYSTEMS
DIRECTOR GENERAL APPEALS
POLICY & PROGRAMS
APPEALS & REFERRALS
DETERMINATION & APPEALS
ASSISTANT DEPUTY MINISTER ATLANTIC REGIONAL OPERATIONS
ASSISTANT DEPUTY MINISTER QUEBEC REGIONAL OPERATIONS
ASSISTANT DEPUTY MINISTER ONTARIO REGIONAL OPERATIONS
ASSISTANT DEPUTY MINISTER WESTERN REGIONAL OPERATIONS
GENERAL COUNSEL JUSTICE DEPARTMENT LEGAL SERVICES

6.2.2 Regional Offices

There are four Regional Offices, each headed by an Assistant Deputy Minister (ADM). They are typically small — generally with staffs of less than 20 — and perform three basic functions:

- the control of the region as a whole and the provision of advice and assistance to the Taxation Centres and District Offices on financial administration matters; however, the Regional Offices do not normally provide advice on tax assessment issues;
- the coordination of personnel recruitment and administration within the region, including providing assistance on job classification and staff relations problems, and the maintenance of some personnel records; and
- the coordination of the operations of the District Offices and the Taxation Centres in the region.

While the Directors of the District Offices and Taxation Centres in each region report to the Assistant Deputy Minister of that region, there are many important direct and indirect relationships between the operating units and Head Office. Thus, the Regional Offices do not exercise full management responsibility for the conduct of operations in the regions. Much of the final operating authority is retained in the Head Office e.g., resource allocation.

Because the regional ADMs spend up to one-half of their time in local offices or Head Office, their ability to respond to day-to-day management issues is limited. These must be resolved, therefore, by their support staff or directly between Head Office and the local offices.

6 2.3 District Offices

The District Offices carry the bulk of the responsibility for direct taxpayer relations. They handle all telephone or in-person communications with taxpayers. A representative organization structure of an individual District Office, illustrating the main components, is shown in Exhibit 6.3.

Each District Office is headed by a Director responsible for the conduct of the day-to-day affairs of the Office. The functions of the District Offices mirror, on a smaller scale, most of the functions of the Head Office. There is a Chief of Verification and Collections, a Chief of Audit and a Chief of Appeals, whose staff are responsible for dealing directly with taxpayers. There are also supervisors of administration and personnel.

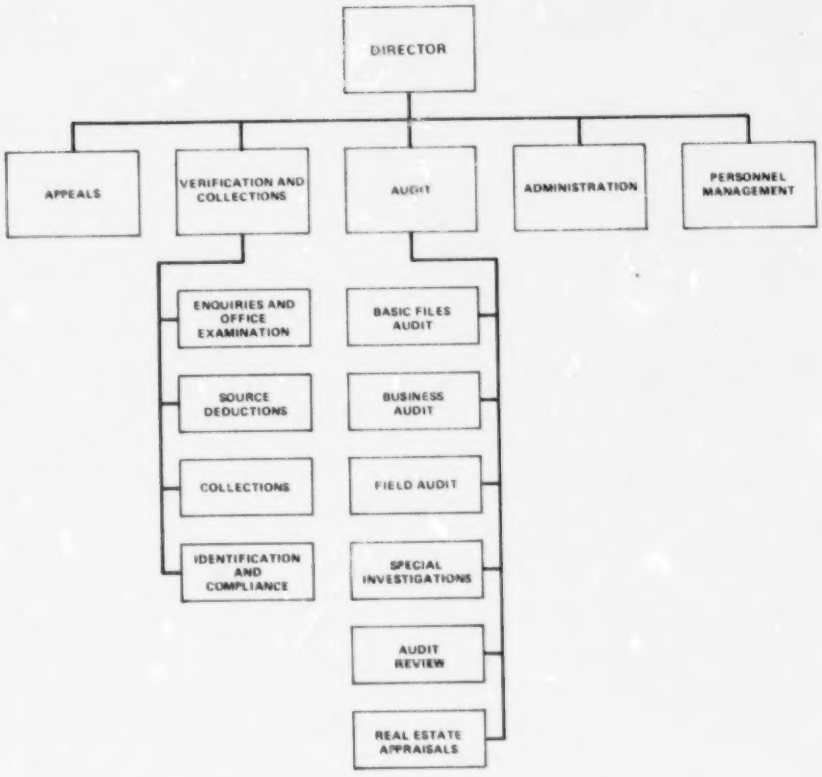
6.2.4 Taxation Centres

Each of the Taxation Centres is also headed by a Director. Taxation Centres are responsible, primarily, for the processing of the annual tax returns submitted by taxpayers. In addition, they provide some data processing services and other support functions to the District Offices within their geographical areas.

The Taxation Centres are organized by divisions headed by divisional chiefs. Each Centre has a division responsible for Management Controls, Data Services, Assessing, Taxroll, Accounts, and Finance and Administration. Five Centres also have

Exhibit 6.3

ORGANIZATION CHART OF A DISTRICT OFFICE



an Appeals Division. Descriptions of the activities and organizational arrangements in each of these divisions are set out in the chapter dealing with that function.

6.3 KEY CONSIDERATIONS

While we have examined the management organization of the Department with a concern for its general effectiveness, our primary concern has been to assess the extent to which the strengths and weaknesses of the organization structure directly affect:

- the adequacy of the Department's service to the public;
- the sensitivity of the Department's activities to public concerns;
- the capability of the Department to collect the personal and corporate income and other taxes within its mandate; and
- the ability of the Department to meet future growth in the demand for its services and in regulatory complexity.

6.3.1 Mission

Throughout this report we have indicated that, until recently, the Department had not made sensitivity to taxpayer interests a fundamental part of its operations. To overcome this, we have recommended strongly that an increased concern for quality of service to taxpayers become an integral part of the Department's operating policies. In our view, the two primary objectives of the Department should be:

- to review, process, assess and collect the annual personal and corporate income taxes in Canada, and those other taxes within its mandate, in a timely and cost-effective manner; and
- to ensure a balance between fairness and equity for taxpayers and the effective enforcement of the Canadian tax laws and regulations.

These objectives were espoused in the Department's Mandate and Operational Principles published in July 1984 and in the Declaration of Taxpayer Rights released in February 1985. Our recommendations with regard to the Department's management structure reflect these objectives.

In our view, there is a further important objective implicit in the Income Tax Act, which has arisen out of government decisions to use tax legislation to deliver various social and economic programs. We have noted elsewhere the fact that these decisions have added substantially to the complexity of the system and to the responsibilities of department management and staff e.g., child tax credits. Nevertheless, through the administration of the Income Tax Act, the Department has a responsibility for ensuring that these social and economic programs are delivered to those taxpayers who are entitled to receive them.

6.3.2 Management Accountability

The Glassco Commission in 1962 and subsequent Commissions have dealt with the subject of accountability in the administration of the federal government. For

example, the Royal Commission on Financial Management and Accountability (Lambert Commission) stated:

> "Accountability is the essence of our democratic form of government. It is the liability assumed by all those who exercise authority to account for the manner in which they have fulfilled responsibilities entrusted to them, a liability ultimately to the Canadian public owed by Parliament, by the Government and thus, every government department and agency."

For a system of accountability to be effective in any government department, there must be a departmental mission with clearly described supporting objectives and priorities. These objectives and priorities must be conveyed in precise terms to all managers and staff, and an information system must be established to allow all levels of management to know if objectives are being achieved and priorities respected.

An effective system of accountability requires the recognition of the need for a discipline, which is accepted when agreement is reached on the responsibilities of a given position and the objectives to be achieved by its incumbent. This discipline works in two ways. Managers should be called to account for failing to achieve agreed on objectives. Equally, however, they cannot be held accountable for not achieving something which was not explicitly made their responsibility at the outset. In Revenue Canada, Taxation, it is inappropriate to criticize first line staff for inadequate service to taxpayers if management has not made it clear that the provision of an adequate level of service is one of the responsibilities of the staff.

If the Minister and senior management of the Department had always intended that the provision of adequate service to taxpayers was an objective to be pursued, then there is evidence that the accountability system for conveying that objective, and measuring its attainment, did not function properly.

Performance objectives for large scale operations, such as the Department's, require clear, specific quantity and quality of output targets. This is particularly important for managers who have ultimate accountability for ensuring the satisfactory accomplishment of objectives.

Although there should be strong management motivation for performance, this must not be allowed to distort the fairness of the assessment practices. The Department must have management targets which ensure that the Department collects the full amount of tax due by taxpayers under the tax laws and regulations. Nevertheless, department staff at any level of the assessment, audit, or appeal process must not be under any form of pressure from performance targets, monetary or otherwise, which encourages them to deal harshly or unfairly with taxpayers.

6.4 MATTERS TO BE CONSIDERED IN AN ORGANIZATIONAL REVIEW

During the course of our study, it became apparent that there was a need for changes to the organization structure of Revenue Canada, Taxation. Our terms of reference did not include an in-depth organization study; nevertheless, there are some

key considerations that we believe should be taken into account in any reorganization of the Department. These are discussed in the sections that follow.

6.4.1 Organization Components

The basic functions of management are planning, operating and evaluation. Any departmental plan of organization must see that each of these functions exists and is integrated with the others within an appropriate accountability system.

Under these basic functions, key components of the Department which we felt needed to be considered were:

- corporate strategic planning;
- operation of taxation programs;
- regional operations;
- appeals;
- taxation policy development and interpretation;
- human resource management;
- general and financial administrative services;
- communications;
- taxpayer rights and services; and
- audit and evaluation of all departmental activities.

Set out below are brief comments on significant factors to be borne in mind for each component. These comments are expanded at length in other chapters.

6.4.2 Corporate Strategic Planning

Formal and effective planning has taken place within some functions of Revenue Canada, Taxation. However, the Department's overall informal approach prior to 1984 did not give department staff the sense of direction they needed and did not ensure that a balance was maintained between service to the taxpayer and enforcement of the Income Tax Act. Improvements to both the corporate planning process and to the organizational arrangements for carrying out this process and for monitoring implementation of the resulting plans were necessary to ensure that:

- an appropriate mission was stated and applied, including provisions for ensuring appropriate balance between service and enforcement;
- the Department was aware of emerging social and technological change;
- current and foreseeable problems in administering the Income Tax Act were identified, resolved and the Department of Finance advised; and
- anticipated problems with proposed changes to the Income Tax Act were identified and steps taken to ensure that the Department of Finance was fully aware of the difficulties.

6.4.3 Operation of Taxation Programs

The Department has strong functional groups at Heat Office who design programs and then allocate resources to District Offices and Taxation Centres to deliver

the programs. The Head Office functions – Verification and Collections, Audit and Systems – report to the Assistant Deputy Minister Policy and Systems. District Offices and Taxation Centres report to regional Assistant Deputy Ministers.

There is evidence in other federal government departments that regional organization structures can work effectively, provided the responsibilities of Head Office and regional groups are clear and explicit. In addition, there has to be strong leadership by the Deputy Minister to avoid jurisdictional disputes and to ensure that difficult problems do not go unresolved because no one has been given, or accepts, responsibility for them.

In defining the responsibilities of the head office and regional assistant deputy ministers, the following requirements should be considered:

- consistency of program management;
- an ability for head office functional heads to keep the Deputy Minister and the Minister informed of how well programs are being managed locally, the problems being experienced and the action being taken to resolve them;
- a satisfying and challenging degree of autonomy, within a precise accountability system, for head office groups, regional assistant deputy ministers, district office directors and taxation centre directors; and
- a balance between service to the taxpayer and enforcement of the Income Tax Act.

6.4.4 Regional Operations

Revenue Canada, Taxation undertook a program of regionalization in the late 1970s, but it stopped short of its logical conclusion. As discussed above, the differentiation between head office and regional responsibilities can be defined in a way that will result in an effective operation. At the time of our study, this was not the case within the Department.

The regions possess characteristics which can make them economic, clearly-differentiated working units. It would be logical to have the regional ADMs fully responsible for planning and directing the regional service operations to meet head office policies and practices.

This has not happened. Instead:

- the roles of the regional ADMs and their Regional Offices have been largely limited to trouble-shooting and personnel housekeeping, not making the best use of senior and experienced individuals;
- Head Office has set detailed work planning, staffing and operational objectives for the Regions in many areas of activity with what was sometimes perceived as token consultation with staff in the regions;
- head office personnel and district office personnel have routinely by-passed the regional office management;
- Regional Offices have not generally played a part in the resolution of problem taxation issues -- either as a step in the process or in an "internal audit" sense; and
- because Regional Offices are located at a considerable distance from District Offices and Taxation Centres, regional managers were remote from key local management personnel.

As a result, plans and objectives for regional operations were frequently set by Ottawa managers without full knowledge of regional considerations. In addition, head office resources were used on day-to-day operating matters that could have been dealt with at the regional level, rather than on consideration of important general policy questions and program effectiveness.

Assigning the regional ADMs full operational responsibility in their regions could be accomplished by using the following guidelines:

- relieve head office managers of day-to-day taxpayer case loads and permit them to concentrate their energies on policy matters and planning;
- assign specific senior management resources fully and exclusively to regional operations;
- develop solid regional management competence and provide much-needed career path opportunities for first rate junior managers in the regions. (Many exceptional managers have had to move to Ottawa in order to achieve career growth);
- develop full services in regional offices to ensure the greater accessibility to such services for both taxpayers and internal managers;
- develop the complete spectrum of departmental activities in the regional offices to provide staff in District Offices and Taxation Centres with greater accessibility to reference sources on technical and administrative matters; and
- encourage the Department to be more sensitive to the specific problems of the regions, e.g., Newfoundland fishermen and Saskatchewan farmers, and to the services that they require.

6.4.5 Appeals

All taxpayers have a right to appeal their Notice of Assessment or Reassessment. At the commencement of our study, this function reported through a Director General to the Deputy Minister. Local appeals staff reported to district office or taxation centre directors.

This organization of the appeals process caused criticism of a perceived lack of independence, particularly by tax professionals. Since the summer of 1984, the function has reported directly to Head Office and steps are being taken to separate appeals staff physically from the remainder of local office staff.

We discuss the appeals process at length in the chapter on Appeals. In this chapter, we wish to stress the principle of ensuring the organizational independence of the appeals function. Although all functions must ensure a balance between taxpayer service and enforcement of the Income Tax Act, this function above all must be seen to be dealing fairly with taxpayers. The importance of this function would be emphasized if it were headed by an Assistant Deputy Minister rather than a Director General.

6.4.6 Taxation Policy Development and Interpretation

Taxation policy and the development of legislation is the responsibility of the Minister of Finance. As we have discussed in the chapter on Taxation Policy, it is our view that, until mid-1984, there was insufficient input from Revenue Canada, Taxation. This lack of input seems to have resulted from an unwillingness on the part of the Department of Finance to consult Revenue Canada, Taxation, aggravated by a reticence on the part of Revenue Canada, Taxation to give unsolicited advice.

The responsibility of Revenue Canada, Taxation for providing input could be upgraded and accomplished more effectively if all tax policy issues arising within the Department, and responses to those arising from other federal departments, were the direct responsibility of an Assistant Deputy Minister. The consolidation of all activities relating to the external and internal interpretations of the Income Tax Act under this Assistant Deputy Minister could alleviate any potential which exists for differing interpretations of the Act in the Audit Directorate and Legislation Branch.

6.4.7 Human Resource Management

The effective operation of Revenue Canada, Taxation relies heavily on its staff, many of whom have very specialized skills and knowledge. It is clear that the senior management of the Department were aware of the importance of human resource management prior to the commencement of our study. Nevertheless, in our chapters on Human Resources Management, Quotas and Training were report that we found considerable room from improvement in the management of the Department's human resources. Since the summer of 1984, the Department has taken a number of major initiatives to remedy problems identified.

In this chapter we wish to stress the following organizational human resource management issues:

- human resources planning, in terms of both staff numbers and skills. Planning should follow from the Department's mission and its long and short range objectives;
- the need for accountability systems to ensure that all managers implement departmental policies; and
- the need for specific assignment of responsibility for monitoring human resource management policies and practices to the existing ADM, Management Services.

6.4.8 General and Financial Administrative Services

All managers should be able to rely on the supply of materials and information which they require to accomplish the planned tasks for which they are accountable. Any organization structure has to ensure that the necessary systems and staff are in place to meet these management needs in an effective, efficient and economic manner. In our chapter on Management Information Systems, we discuss possible improvements to the Department's systems.

A parallel function to the provision of these support services to managers is the monitoring role of the administrative services, to inform senior managers of non-compliance with departmental policy, budget overruns and similar problems within line units. Thus, this function needs to be led by an individual reporting directly to the Deputy Minister.

6.4.9 Communications

The form in which individuals receive information affects their response to it. In a Department with such a large number of staff, good internal communications are extremely important. Dealing with nearly all Canadian citizens in promoting self-

assessment and demonstrating a fair, evenhanded administration of the Income Tax Act requires a considerable communications effort on the part of all departmental staff who are involved directly, or indirectly, with taxpayers. In view of the importance of communications to the Department's role in providing service to taxpayers, we believe that this function should report to an Assistant Deputy Minister.

In our chapter on Communications, we demonstrate that there is room for considerable improvement in both external and internal communications programs. Some of the criticisms levelled at the Department in 1983 were due to poor communications. The organization structure of the Department should give more prominence to the communications function by ensuring that it participates in key activities of the Department. Its importance can be illustrated by the fact that, in drafting a revised mission statement for the Department, there is a clear role to be played by those with communication skills. Further, the communication of the mission to the staff and the taxpayers requires those same skills.

In addition to helping other departmental managers develop and implement communication programs, communications staff should monitor overall communications performance of these programs within the Department and make recommendations to the Deputy Minister for improvements.

6.4.10 Taxpayer Rights and Services

Throughout our report we stress the need for the Department to balance its responsibilities for enforcing the Income Tax Act with the provision of a high level of service to the taxpayers of Canada. It is clear that the current Minister of National Revenue, his Deputy Minister and senior managers within the Department share the commitment to achieve this balance between enforcement and service. The actions being taken by the Deputy Minister and his senior staff, e.g., development of service as well as operational standards for staff performance, should redress the perceived emphasis on enforcement that existed in the early 1980s.

We share the view of the Minister and Deputy Minister that each member of the staff must be aware of the need for a balance between enforcement and service and that accountability systems need to be established to ensure that this balance is achieved. The necessary management information systems and audit procedures will have to be maintained. In addition, in view of the need to emphasize service to taxpayers, we believe that the monitoring of taxpayer rights and services should be the responsibility of one of the senior officials within the Department. This would ensure full consideration of taxpayer interests in all aspects of the Department's operations and, in particular, ensure adherence to the principles of the Declaration of Taxpayer Rights. This step would be a further visible commitment by senior management to ensure that the perceived emphasis on enforcement in the past will not recur in the future.

6.4.11 Audit and Evaluation

In addition to the responsibility of individual managers for evaluating on a regular basis the activities for which they are responsible, the senior management of the Department requires a capacity for independent evaluation. The chapter on Quality Control, Audit and Program Evaluation describes current systems and makes recom-

mendations for improvements. As we have discussed throughout our chapters, there is a particular need to ensure that much more attention is paid, by all staff, to taxpayer rights and services. There is a need also for consolidating and integrating the diverse quality control, internal audit and program evaluation functions of the Department.

6.5 COORDINATING MECHANISMS

Regardless of the plan of organization eventually adopted, formal coordinating mechanisms will be needed to ensure that all pertinent factors of the Department's complex activities and the views of key senior managers are fully considered in the development of operating plans and policy.

At present, Head Office appears to rely heavily on informal "grapevine" communication networks to maintain knowledge of current developments.

Until early 1985, the CORE Group, which consisted of the Deputy Minister, Assistant Deputy Ministers and Directors-General from head office and the regional ADMs, met regularly and formally as the senior management committee. The CORE Group meetings appeared to be the only formal head office coordinating mechanism. While it was clearly very useful because of its wide coverage, the CORE Group became involved in immediate operational problems instead of concentrating on major policy matters.

There is a need to review the committee structure of the Department to ensure that sufficient attention is given to specific areas such as:

- planning;
- communications;
- human resources;
- monitoring and evaluation; and
- program delivery.

In addition, as in the past, special ad hoc multidisciplinary committees or teams will be needed for individual projects such as the necessary revision of the Department's management information systems.

6.5.1 External Consultation

For some years, the Deputy Minister has had a Taxation Advisory Committee drawn from leading accounting and legal professionals, professional associations and organizations such as chambers of commerce. The Committee met quarterly to discuss pertinent technical issues. We were informed by department officials and by committee members that this consultation process had not worked effectively, primarily due to the limited scope of the discussions.

In our view, the Department needs to ensure that it has a fully satisfactory means of determining public opinion with regard to tax administration matters and needs to maintain close relations with the business and professional communities as well as with the general public.

The fact that the Minister of National Revenue has adopted a policy of attending meetings of the Taxation Advisory Committee and proposes to broaden both the representational base of membership and terms of reference should make the consultation process more effective.

Senior regional managers should continue to be encouraged and assisted to get out into their communities in order to get to know the leaders and influential members of the business community and the key institutions and to explain departmental policies and programs.

6.6 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS

In this section, we set out the findings identified in the course of carrying out the study, the action taken by Revenue Canada, Taxation with regard to certain of the deficiencies associated with these findings and our suggestions for further improvement, where appropriate.

6.6.1 FINDING: THERE WAS A NEED FOR A REORGANIZATION OF REVENUE CANADA, TAXATION

Background

During the course of our study, we identified several areas for improvement in the organization. The major areas that we believe should be considered in any organizational review have been discussed in sections 6.4 and 6.5.

Revenue Canada, Taxation Action

The immediate objective of the Department is to increase the accountability of regional ADMs for the provision of quality service to taxpayers based on reinforced monitoring. The following specific actions are planned or underway:

- consultations with regional ADMs on proposed program goals and associated resourcing will be enhanced;
- individual regional ADMs will be asked to commit themselves to the achievement of program goals and associated resource utilization proposed by Head Office;
- individual regional ADMs will be asked to establish appropriate consultations with District Office and Taxation Centre Directors, and to obtain the commitment of these Directors to program goals and associated resource utilization proposed by Head Office;
- agreement will be reached with regional and head office ADMs collectively on how program performance and resource utilization are to be measured, on the form and frequency of performance reports thereon, and on the timing and forums for periodic performance reviews;
- agreement will be reached with regional ADMs collectively on the elements of the taxation program they are expected to review regularly with District Office and Taxation Centre Directors, and on how findings and actions taken on identified problems are to be reported;

- input to, and commitment from individual regional ADMs on public communications plans will be obtained; and
- the scope of management audit in District Offices will be enhanced.

Recommendations

- The Department should make the following specific organizational changes:
  - the designation of an existing senior official within the Department to be given the specific responsibility of monitoring taxpayer rights and services; and
  - the appointment of an Assistant Deputy Minister to head an independent Appeals function.
- To enable the Department's organization structure to function more effectively, we recommend:
  - establishing a corporate strategic planning process;
  - strengthening policies and procedures in the area of human resources management;
  - defining responsibilities of general and financial administrative services to strengthen the monitoring of policy compliance;
  - strengthening external and internal communications within the Department and ensuring that the communications function is involved substantially in key management decision making e.g., drafting of the mission statement; and
  - strengthening and consolidating the various audit and evaluation functions of the Department.

6.6.2 FINDING: THERE WAS A NEED TO REVIEW THE COMMITTEE STRUCTURE

Background

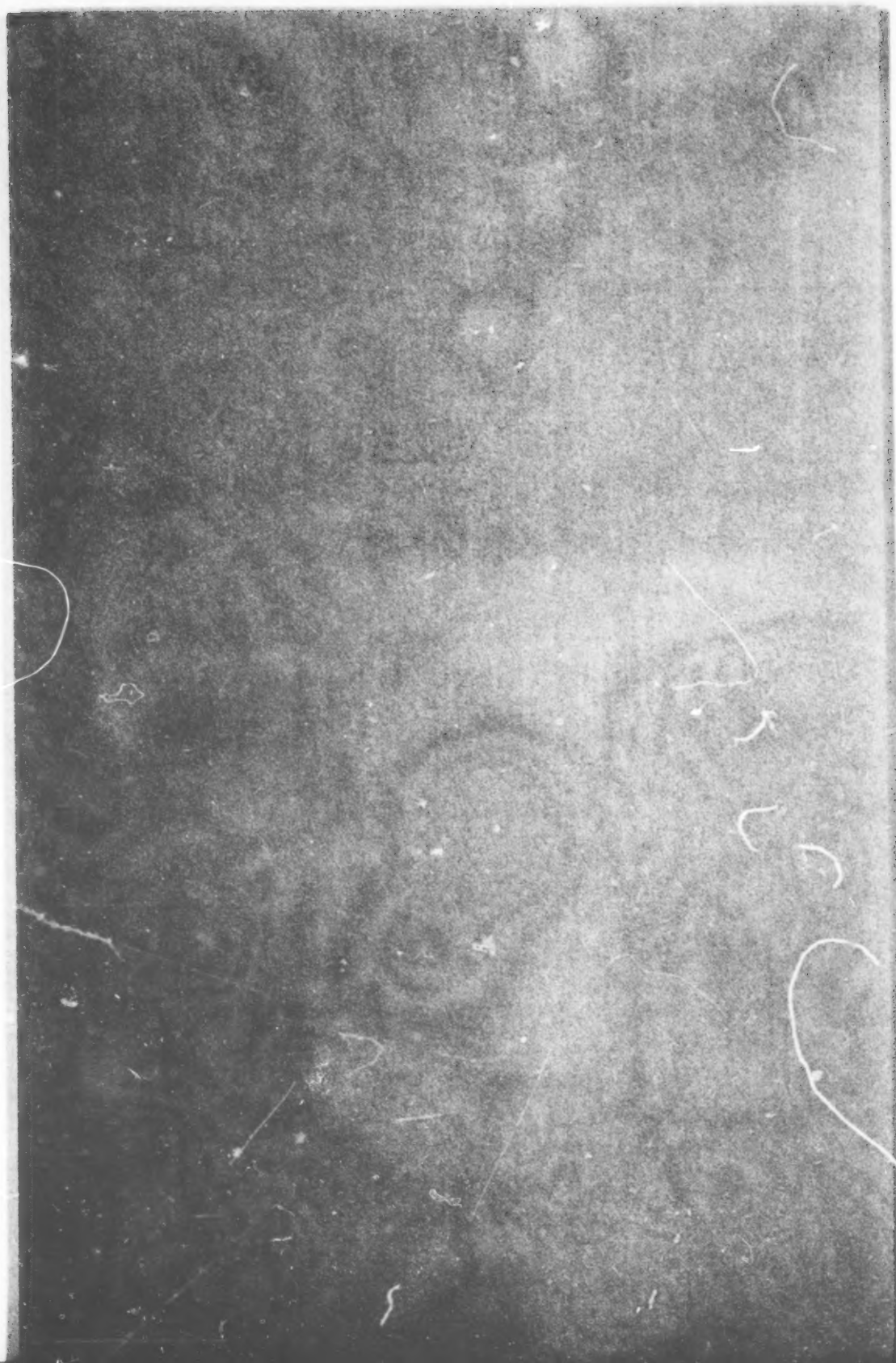
Constraints were placed on the coordinating mechanisms of the Department by concentrating all key planning, policy, operational and evaluation committee activities within the CORE Group. A segregating of issues into committees dealing with specific topics would involve a larger number of the management group and allow subjects to be considered in greater depth.

Recommendation

- Revenue Canada, Taxation should review its senior management committee structure to ensure that sufficient attention is given to specific areas such as:
  - planning;
  - communications;
  - human resources;
  - monitoring and evaluation; and
  - program delivery.

TABLE OF CONTENTS

CHAPTER 7:	**STRATEGIC PLANNING**	**77**
	7.1 INTRODUCTION	77
	7.2 DESCRIPTION OF SYSTEMS	77
	7.2.1 Strategic Overview	77
	7.2.2 Multi-Year and Budget-Year Operational Plans	77
	7.2.3 Issue Papers	78
	7.3 INDICATORS OF GOOD STRATEGIC PLANNING	78
	7.4 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS	78



CHAPTER 7:
STRATEGIC PLANNING

7.1 INTRODUCTION

This chapter reviews the strategic planning activity of Revenue Canada, Taxation and examines how it addresses departmental needs. It also looks at how the strategic planning activity and the Department's planning needs relate to the essential principles of the federal government's Policy and Expenditure Management System (PEMS); this was introduced in 1980 as a means of improving the integration of policy making and expenditure management and ensuring greater ministerial control over these functions.

7.2 DESCRIPTION OF SYSTEMS

This section provides an outline of the principal elements of strategic and long-term operational planning within Revenue Canada, Taxation.

Under the provisions of PEMS, as it was constituted at the time of our study, the planning and management activities of Revenue Canada, Taxation contributed and responded to the Cabinet planning process through three primary instruments: Strategic Overviews; Multi-Year Operational Plans; and Budget-Year Operational Plans.

7.2.1 Strategic Overview

The Policy and Expenditure Management System required the Department to make a yearly submission of a multi-year Strategic Overview. This had to be formulated in accordance with annual guidelines promulgated by Committees of Cabinet, intended to address:

- changing government priorities;
- changing socio-economic and technological developments;
- emerging problems and opportunities;
- conclusions of program evaluations and management assessments;
- objectives of departments and strategies for achieving them; and
- alternative objectives and strategies with associated costs and benefits.

7.2.2 Multi-Year and Budget-Year Operational Plans

Multi-Year Operational Plans (MYOPs) are one of the key instruments for monitoring and controlling resource allocation in the government. They involve the development of program plans and detailed assignment of resources required to deliver

approved programs over a three-year period. The Department's MYOP is submitted to the Treasury Board in the Spring of each year and is updated in the Fall to accompany the departmental Main Estimates submission.

The Budget Year Operational Plan (BYOP) consists of the first year (the upcoming year) of the Multi-Year Operational Plan submitted in the Fall. The BYOP sets out, more specifically than the MYOP, the key operational goals or targets for the upcoming year.

7.2.3 Issue Papers

The input from senior and middle management of the Department was through Issue Papers prepared for the CORE Group, which consisted of the Deputy Minister, Assistant Deputy Ministers and senior head office staff. These Issue Papers were introduced as a means of allowing each function within a branch to state its problems, to identify its needs and to suggest how these could be met.

In 1983, the consolidated Issue Papers were, for the first time, circulated to the field offices for their information and feedback. Prior to this, Issue Papers were sent only to head office managers and regional Assistant Deputy Ministers.

7.3 INDICATORS OF GOOD STRATEGIC PLANNING

In an organization with effective strategic planning processes, we would expect to find a clear statement of mission and purpose outlining both the fundamental reason for the organization's existence and the intended means of operation.

This statement would be supported and supplemented by sub-statements for each function of the organization. The mission and purpose of each organizational grouping (such as regions, districts, branches, directorates and divisions) also would be clearly stated in the form of sub-mission statements. All statements of mission and purpose would be clearly communicated and reinforced using accountability systems throughout the organization.

We would also expect to find an internally-directed, strategic planning process. Its purpose would be to achieve effective matching of resources to needs on an ongoing basis, while considering changing circumstances, values and needs both inside and outside the organization. The planning horizon would be at least five years, with longer time horizons for major decisions such as geographic locations of offices and major capital commitments.

These elements of a good planning process should result in an organization which is effective in anticipating and dealing with present and emerging problems and challenges.

7.4 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS

In this section we set out the findings identified in the course of carrying out the study, the action taken by Revenue Canada, Taxation with regard to certain of the

deficiencies associated with these findings and our principal suggestions for further improvement, where appropriate.

7.4.1 FINDING: NO CLEAR, WELL COMMUNICATED AND GENERALLY UNDERSTOOD STATEMENTS OF MISSION AND PURPOSE EXISTED

Background

When we commenced our study, there was no clear, well communicated and understood statement of mission and purpose for Revenue Canada, Taxation. At the same time, many senior managers did have their own sense of purpose; for example, most of those interviewed said that their purpose was "to administer the Tax Act." Some added, "in a fair and equitable manner." However, there were conflicting views on hard and soft attitudes toward the taxpayer.

We communicated our concerns to the Minister and his senior staff and suggested that the Mission Statement for the New Zealand Inland Revenue would make a good model. That statement reads:

> "The Department's mission is to apply those laws so that every taxpayer pays the correct amount of tax - no more and no less. The most effective way of accomplishing that mission is to achieve and maintain the highest possible level of voluntary compliance. Voluntary compliance means that taxpayers meet all their taxation obligations of their own volition. To encourage voluntary compliance, the Department aims:
>
> - to make it as easy as possible for people to comply with the tax laws, by letting them know their rights and obligations;
> - to administer the law in a consistent, courteous and prompt manner, so that all people know they are treated fairly;
> - to detect those people who do not comply and, where appropriate, take action against them."

Steps were taken to have a mission statement developed by staff from the Department of Finance, The Department of Justice and Revenue Canada, Taxation. On July 26, 1984, the Minister of National Revenue issued a document entitled "Revenue Canada - Taxation, Mandate and Operational Principles" which stated the mission, policies and principles for the Department (see Appendix B). This document addresses major tax administration issues in an extensive manner. However, we believe a short and concise mission statement is a necessary prerequisite to effective planning in any large organization. The Department still requires such a statement if managers at all levels are to play a useful role in strategic planning. A short mission statement could also be communicated more effectively to staff at all levels throughout the Department.

Revenue Canada, Taxation Action

In February, 1985, the Minister of National Revenue published the Declaration of Taxpayer Rights set out as Exhibit 5.1 in the chapter on Canada's Self-Assessment Taxation System.

Recommendations

- The Department should develop a new brief mission statement, based on the

Declaration of Taxpayer Rights, which would describe the main purposes and directions of Revenue Canada, Taxation and its intended relationships with taxpayers.

- The mission statement should be reinforced throughout the Department on an ongoing basis and the implications for each function identified.

7.4.2 FINDING: THERE WAS NO INTERNALLY-DIRECTED, STRATEGIC PLANNING PROCESS IN PLACE

Background

There was no internally-directed strategic planning process in the Department. Planning processes that did exist were aimed more at meeting the needs of Cabinet and central agencies than the needs of Revenue Canada, Taxation. Further, they were more reactive to known problems than directed to meeting perceived future needs. As an example, there had been no regular scanning and analysis of the environment in which Revenue Canada, Taxation operated.

Some planning had been done by the CORE Group. However, no documentation was found of this planning or of any process used by the CORE Group to create coherent and consistent strategic plans for the Department. With no well communicated and clearly understood mission statement or planning process, there was no adequate foundation for involving middle and senior-level managers in strategic planning.

By directing its planning efforts almost exclusively to meeting the information requirements of Cabinet Committees and central agencies, planning in Revenue Canada, Taxation did not adequately address the Department's own needs. These included detecting the perceptions, needs and values of Canadian society and reacting promptly to significant changes. Assuming that the government had been willing to respond more fully to identified resource needs, Revenue Canada, Taxation might have been able to reduce the severity of the problems it encountered in 1983.

Recommendation

- The Departmer.t should establish a planning process that would supplement the systems required for overall government operations. This internal planning process should make provision for the establishment of corporate goals by senior management and for regular input and response from all functional groups at Head Office and, through the regional Assistant Deputy Ministers, from senior staff of District Offices and Taxation Centres. Through this mechanism, clear accountability and commitment should be obtained at all levels. The process should be designed to recognize, monitor and anticipate both current and future societal trends and technological opportunities.

7.4.3 FINDING: PLANNING OF INDIVIDUAL PROJECTS WAS NOT SUFFICIENTLY COORDINATED

Background

There was little indication that planning efforts were being coordinated from the standpoint of future needs, changes, cross-impacts and problems. The exception was

in the Multi-Year Operational Plan (which focussed mainly on budgets and person-year resource approvals). For example, the requirement for the two additional Taxation Centres, being planned when we commenced our study, clearly needed to be re-examined in light of both the technological progress being made in remote accessing of data and the developments planned, or under review, by the Systems Division.

Revenue Canada, Taxation Action

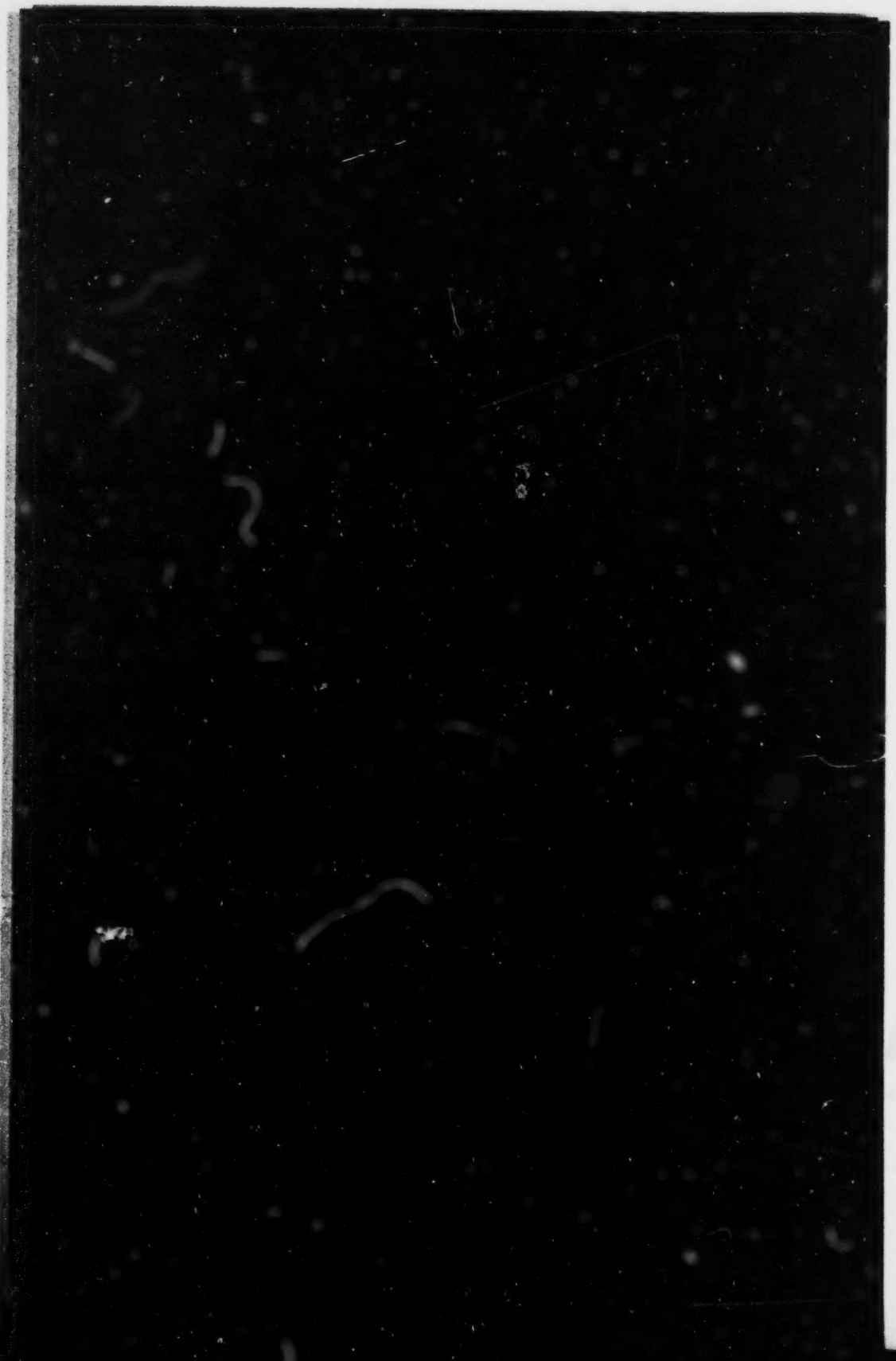
In November, 1984, The Minister of National Revenue announced the cancellation of the proposed Taxation Centres in Ottawa and Toronto.

Recommendation

- All existing planning efforts should be coordinated and integrated within an overall plan to ensure consistency, recognition of needs and proper consideration of priorities in allocating resources to meet current needs. Progress should be under periodic review to be sure that plans remain relevant and coordinated.

TABLE OF CONTENTS

CHAPTER 8:	**COMMUNICATIONS**	**85**
	8.1 INTRODUCTION	85
	8.2 DEPARTMENTAL MANDATE AND OPERATIONAL PRINCIPLES	85
	8.3 DESCRIPTION OF SYSTEMS	86
	8.3.1 The Information Services Branch	86
	8.3.2 Communications Activities of Other Areas of the Department	87
	8.3.3 The Special Communications Task Force Report	87
	8.3.4 Publicity on Unproven Tax Charges	87
	8.3.5 The T1 Return	88
	8.4 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS	88



CHAPTER 8: COMMUNICATIONS

8.1 INTRODUCTION

This chapter discusses the Department's methods of communication and the form and content of its messages. The primary emphasis is on external communications, i.e., between the Department and the taxpayers and tax practitioners.

Several of the other chapters in this report also deal with issues related to communications. These involve specific aspects of the Department's work and specific groups of taxpayers, as well as its own employees.

In recognition of the importance of the communications function, the Minister of National Revenue established, in February 1984, an internal "Special Communications Task Force" chaired by Mr. R.H. Knox, Assistant Secretary, Communications, Ministry of State for Social Development. The report of this Task Force, which was submitted on April 1, 1984, was intended, among other things, to supplement our larger review.

The Department contacts approximately 85 percent of adult Canadians each year. This level of public contact is higher than for any other federal government department. The Department also undertakes public education activities designed to disseminate general information to all taxpayers and to specific taxpayer groups. Therefore, regardless of the quality of their personal communications with the Department, taxpayers may be influenced by the form and content of public messages from or about the Department.

8.2 DEPARTMENTAL MANDATE AND OPERATIONAL PRINCIPLES

The Mandate and Operational Principles of Revenue Canada, Taxation, issued in June 1984, placed major emphasis on the need for effective communications with the public:

> ". . . The efficiency of the system depends on the provision of extensive services to the public, including effective communications . . . Taxpayers have, as well as obligations, the right to the provision of effective communications and prompt and courteous service . . ."
>
> (Mandate and Operational Principles, page 12; see Appendix B)

The statement outlined the implications of the need for effective communications in the following manner:

- service to the public requires timely, concise and accurate communication to the taxpayer of all relevant information;
- communications should promote good understanding of the tax system to facilitate and encourage voluntary compliance;
- services provided to the public should promote the knowledge and understanding of the various social and economic policies and objectives which are implemented through the tax laws;
- communications should ensure an understanding by taxpayers of their rights as well as their obligations under the system;
- major changes in the law and its interpretation and administration should be communicated to taxpayers on a timely basis;
- good communications with tax practitioners are required;
- department officials should be readily accessible and have the knowledge required to provide assistance to taxpayers;
- when an adjustment is proposed, the taxpayer should be advised before assessment (or reassessment) and given appropriate explanations and information on his rights under the objection and appeals process;
- taxpayers should be informed of their rights throughout the tax collection process and the payment options available to them; and
- the Department must be responsive to taxpayers' complaints.

(Summarized from pages 16-30 of the Department's Mandate and Operational Principles)

In our review of the Department, we evaluated departmental practices against these guidelines and identified areas where it appeared that the new statement was not being met.

8.3 DESCRIPTION OF SYSTEMS

8.3.1 The Information Services Branch

The Information Services Branch is responsible for public affairs activities, such as production of publications and films, media monitoring and media relations, and communications research. Its annual budget in 1984/85 was $1.94 million, involving 33 person years. This does not include the person years assigned to the public relations officer function in the District Offices.

The Branch, composed of communications specialists at Head Office, provides functional direction to 34 public relations officers who fulfill a public relations function in 28 of the District Offices on a part-time or full-time basis. These staff do not report to the Information Services Branch. They report to the district office Directors.

The Branch also provides assistance to other areas of the Department, including writing, editing, providing audio-visual services, and conducting media relations seminars for managers.

Over the last few years, the Information Services Branch has produced a wide variety of informational materials for use by the public relations officers, for distribution to taxpayers and tax practitioners, and for use by teachers in the school system.

8.3.2 Communications Activities of Other Areas of the Department

Communications are a significant responsibility for all areas of the Department.

There are several very significant communications activities performed by areas other than the Information Services Branch, including:

- the design of the T1 return and other forms;
- the preparation of the T1 and other Tax Guides;
- the preparation of Interpretation Bulletins and Information Circulars;
- the public enquiries function at the District Offices, which reports to Verification and Collections;
- computer-generated explanation verses and form letters; and
- ad hoc public speaking engagements by district office Directors and other senior managers.

8.3.3 The Special Communications Task Force Report

The Report of the Special Communications Task Force concluded that communications with the taxpayer were not as effective as they should have been. The report clearly outlined the need for a well planned and coordinated communications program which would emphasize a primary orientation of service to the taxpayer.

The report went on to recommend specific changes to the Department's organization and activities, particularly at the headquarters and district office levels. Some of the most important of these recommendations, and our assessment of them, are provided in Appendix 8.B of the chapter on Communications in our detailed report. In response to the Communications Task Force Report, the Department used paid advertising for the first time during the 1984 filing season for taxpayer information.

Since the submission of this report, the Department has appointed a Special Advisor to the Deputy Minister with responsibility for the Information Services Branch.

8.3.4 Publicity on Unproven Tax Charges

Until April 1984, the wording of Section 9114 of the Taxation Operations Manual emphasized the importance the Department placed on publicizing of special investigation cases. This was to encourage voluntary disclosure and deter other taxpayers from tax evasion.

The report of the Special Communications Task Force concluded that the Department's communications policy should emphasize the objective of service to the public and should not emphasize enforcement activities, particularly the results of judicial proceedings or special investigations. It also stated that the Department should avoid, and under no circumstances initiate, public discussion of individual cases.

The Progressive Conservative Party Task Force on Revenue Canada concluded that the Department's release to the media of information on a case prior to final judgment constituted a serious infringement of civil liberties and was contrary to the basic principles of Canadian justice. It recommended that publication of charges prior to judgment be discontinued.

Since April 1984, the Department will only supply information about tax evasion charges in response to media enquiries, but will still not go beyond information that is already a matter of public record.

8.3.5 The T1 Return

The T1 return is the most important of the many forms developed by the Department because it has such a wide distribution among Canadian taxpayers. For many taxpayers, the T1 return and the associated guide are the only contact they have with the Department. Because of its importance, we completed a special review of the T1 return, guide and related schedules, examining their design, production and inventory methods. The results of this review are described in our detailed report.

8.4 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS

In this section we set out the findings identified in the course of carrying out the study, the action taken by Revenue Canada, Taxation with regard to certain of the deficiencies associated with these findings and our suggestions for further improvement where appropriate.

8.4.1 FINDING: NO ONE INDIVIDUAL OR GROUP HAS HAD RESPONSIBILITY FOR THE PLANNING, COORDINATION AND EVALUATION OF THE COMMUNICATIONS FUNCTION

Background

Virtually all areas of the Department are involved in either direct or indirect communication with taxpayers. Although the Department has prepared annual communication plans for several years, no one area has had responsibility for planning, coordinating and evaluating the communications function. In addition, the time commitment and activities of public relations officers have varied among the District Offices, at the discretion of the Director.

Our overall assessment, based on our findings and the briefs we received, was that the Department had not been very successful in communicating these basic messages:

- to taxpayers, the message that all Canadians have a personal interest in and responsibility for ensuring that the taxation system operates smoothly and effectively; and
- to department employees, the message that effective communications with taxpayers and tax practitioners will make their jobs easier and more satisfying.

Recommendations

- The Department should establish a Communications Branch with a broad mandate for ensuring the coordination, planning and evaluation of the Department's communications activities.
- The staff assigned to the proposed Communications Branch should be greater than that currently allocated to the Information Services Branch if it is to adequately fulfill the broad communications function.
- Designated departmental managers should prepare an annual communications plan, coordinated under the overall departmental communications plan presently developed by the Information Services Branch.
- All publications and films should be reviewed by the Communications Branch to ensure consistency with the Department's mandate, i.e., they should emphasize rights as well as obligations.
- A research capability should be created in the Communications Branch to identify the needs of special groups of taxpayers, evaluate communications programs and monitor taxpayer satisfaction.

8.4.2 FINDING: INFORMATION ON DISTRICT OFFICE TELEPHONE NUMBERS AND ACCESS TO TOLL-FREE LINES WAS NOT ADEQUATE

Background

The telephone numbers for each District Office are listed on the back of the Tax Guide, providing separate numbers for general enquiries, refund enquiries and requests for forms and publications. These numbers are also published in local telephone directories. A toll-free service for charitable registrations was implemented at Head Office in July 1984.

Separate numbers had not been established for public relations, audit, appeals or collections, although separate numbers for collections will become available in April 1985. These numbers will be quoted only on the computer-generated second collection letter to taxpayers.

From our hearings, briefs and letters, it became apparent that, although toll-free lines were available for all District Offices, taxpayers often were not aware that they existed, as the Department's publications did not give this information sufficient prominence.

The Progressive Conservative Task Force on Revenue Canada recommended that toll-free lines be available for all Revenue Canada, Taxation offices, including Taxation Centres and Head Office.

The amount of equipment and manpower resources allocated to any telephone enquiry service, including Revenue Canada, Taxation, is determined by two factors - the level of service desired and the funds available. One of the primary indicators of level of service is the number of callers who receive a busy signal out of 100 callers. The lower the "grade of service" rating, the better the service for the caller, because it means a higher proportion of them completed their calls.

The grade of service typically found in industry and the standard suggested by Bell Canada is somewhere between 2 and 5. Revenue Canada, Taxation's suggested grade of service was 33, whereas the typical federal government department standard was 10. Clearly, the level of service provided by the Department was far below that achieved in other industries. The Canadian Banker's Association indicated in their brief to us that telephone contact with the Toronto District Office was difficult and that the general information telephone number was normally busy.

Revenue Canada, Taxation Action

The Department is exploring various types of new technology that could improve the telephone enquiries service. In Summer 1985, testing will begin on the use of an automated refund enquiries machine. If successful, this type of machine could handle the high volume of simple refund enquiries, thereby releasing enquiries staff to respond to the more complex calls. In 1985, the grade of service is to be better than 30, with many offices targetted to achieve between 10 and 30. In 1986 the target will be 10.

Recommendations

- The toll-free numbers for all District Office should be more clearly communicated, so that taxpayers do not incur long distance telephone charges.
- Additional telephone numbers should be allocated to each of the District Office functional areas so that taxpayers may obtain direct access to public relations, audit, appeal and collections services and are not delayed by the large volume of public enquiries.

8.4.3 FINDING: ACCURACY OF ANSWERS TO TELEPHONE ENQUIRIES WAS NOT ADEQUATE

Background

The internal program evaluation of the Department's public enquiries function, carried out in September 1983, tested the accuracy of answers provided by staff handling telephone enquiries. This study found that enquiries personnel were able to correctly answer questions of varying levels of complexity between 68 percent and 72 percent of the time. More detailed analysis showed that permanent employees had a lower accuracy rate than the casual (seasonal) employees.

Statistics for the Toronto District Office indicated error rates between 10 percent and 22 percent, and a management audit of the Hamilton District Office determined an error rate of approximately 26 percent.

The internal program evaluation report noted that routine monitoring of answers to taxpayer enquiries in the United States Internal Revenue Service showed an accuracy rate of 98 percent. Unlike the Internal Revenue Service, however, the Department does not use "silent monitoring" to ascertain the accuracy of answers to telephone enquiries. The Department thinks that this technique could be applied to help improve its service to taxpayers. It has received legal advice on how to do so in a manner which respects the privacy rights of taxpayers and employees. The Department has not implemented silent monitoring until consultation with employee representatives and taxpayer groups has been completed. The program evaluation report concluded that, given the low accuracy level of the responses to enquiries, the Department was not meeting its objective of assisting taxpayers in complying with the law. We agree; error rates of this magnitude clearly are not acceptable.

This view was also echoed in the comments and briefs we received. Typical of these is the following extract from the brief submitted by the Board of Trade of Metropolitan Toronto:

> "The quality of answers provided by Revenue Canada employees manning the general inquiries phones is generally poor. Information is often incorrect. Assessors lack either the time, inclination, or experience to ask relevant questions to ensure that uninformed taxpayers have disclosed all of the relevant facts to enable the assessor to provide the correct answer to the taxpayer's situation.
>
> There is no accountability on the part of Revenue Canada employees for the answers they provide to taxpayers. The taxpayer may therefore be penalized for relying on Revenue Canada's misinformation."

Revenue Canada, Taxation Action

The Department initiated a comprehensive study of the enquiries function in April 1984, the first phase of which it completed in November 1984. The findings of this study will result in many improvements to the manner in which this function will be undertaken, for example, improved training courses were implemented for the 1985 filing season. Also, the Department has decided to undertake a field test of a machine searchable information bank containing a copy of all tax publications relevant to public enquiries. The field test, which began in January 1985, involved providing desk top terminals at answering agents' desks.

Recommendations

- The Department should develop procedures for the silent monitoring of answers to telephone enquiries, and consult on their implementation with affected employees and their representatives, the Department of Justice and taxpayer groups.
- Revenue Canada, Taxation should intensify the training program for employees who service the counter and answer telephone enquiries.
- The Department should consider development of a two-tier level of response to enquiries, similar to that used by the Internal Revenue Service in the United States. The first level of employee would handle routine enquiries, with a specialist level available to respond to more complex questions and to provide a quality control function for the first level of staff.
- Particular attention should be paid to ensuring adequate "refresher" training for permanent employees who must respond to telephone and over-the-counter enquiries.

8.4.4 FINDING: PROXIMITY OF TAX ASSISTANCE LOCATIONS IS IMPORTANT TO THE TAXPAYER

Background

The brief submitted by the Canadian Organization of Small Business suggested that there is a need for greater access by the public to tax assistance, which could be made available through booths and displays in shopping malls, post offices and the like, and that these facilities should be open beyond normal business hours.

In 1984, eleven Seasonal Tax Assistance Centres were set up across Canada in an effort to provide local assistance to individuals preparing their tax returns.

District office management generally felt that the experiment was successful and provided good public relations for the Department, even though the program was expensive to operate and did not significantly reduce the workload at the District Office.

In November 1984, the Minister announced that the network of Seasonal Tax Assistance Centres would be expanded, and that information clinics or storefront service centres would be introduced. This will bring the total to 35 Seasonal Centres, compared to eleven in 1984.

Recommendation

- Revenue Canada, Taxation should continue to add Seasonal Tax Assistance Centres in appropriate communities across Canada each year to answer taxpayers' enquiries.

8.4.5 FINDING: COMPUTER-PRODUCED EXPLANATION VERSES ON ASSESSMENT NOTICES WERE NOT COMPLETE OR UNDERSTANDABLE

Background

The assessment and reassessment notices provided to taxpayers are produced by computer, using a large list of possible explanation "verses".

The 1983 internal program evaluation of the public enquiries function completed a detailed investigation of whether the nature of these verses generated public enquiries. The evaluation report concluded that any verse used to explain errors made in completing the tax return should communicate the following information:

- the error made (including the line number from the return);
- the original amount recorded and the corrected figure;
- the reason for the change; and
- the effect of the change on the taxpayer's refund or debit.

We reviewed the explanation verses and agreed with the suggestions made by the internal evaluation report on the content of error messages.

In early February 1984, we recommended to the Deputy Minister that the Department improve the explanation verses for use in processing the 1983 tax returns in 1984/85. We were informed that the Department was unable to do so at that time. However, an internal committee was subsequently established, which developed new explanation verses for 1985.

Revenue Canada, Taxation Action

In the summer of 1984, all 420 of the messages used were reviewed and 39 of the 45 most commonly used messages were improved. As a result, some 11 million explanations of changes on assessment notices will be clearer in 1985. All computer-produced messages are being reviewed on a continuing basis and changes made to

ensure that all error messages contain an adequate explanation of the error made and the effect of the correction on the taxpayer's refund or amount owing. In addition, the Department is placing more emphasis on training assessors to select the most appropriate messages from the available list.

8.4.6 FINDING: THE PUBLIC RELATIONS FUNCTION IN DISTRICT OFFICES REQUIRED STRENGTHENING

Background

Although the time budget is established by the Information Services Branch, the actual amount of time assigned to the public relations function is determined by each district office Director, and is not based on a standard resourcing formula. From our analysis, it appears that there has been wide variation in the decisions reached by the Directors. We analyzed the 1983/84 data for the District Offices and found no consistent relationship between the amount of time spent on public relations activities and other variables which might reasonably be expected to relate to the requirement for public relations time.

The Information Services Branch also has been convinced for several years now that the number of person years allocated to the public relations function in the field has been inadequate and inconsistent among the District Offices. It suggested that a minimum of one person year should be allocated to the public relations function in each District Office, with a higher allocation in the larger offices. This would mean an increase of at least 13.5 person years, as in 1983/84 there were only five District Offices which had one (or more) person year allocated to this function.

The Knox Report also concluded that the communications skills and resources in the District Offices needed to be strengthened. Specifically, it suggested that the role, level, qualifications and training of the public relations officer(s) in each District Office should be assessed and modified as necessary. The Knox Report estimated that an additional 30 to 60 person years would be required to meet the communications objectives at the district office level.

Recommendations

- The amount of time allocated to the communications function in each District Office should be based on consideration of key variables, including number of taxpayers, size of area served, number of media outlets, socio-economic characteristics of the population and past experience in the area.
- Total manpower resources allocated to the communications function in the field should be increased, with a minimum of one person year for each District Office.

8.4.7 FINDING: INTERNAL COMMUNICATIONS DID NOT ADEQUATELY SUPPORT THE DEPARTMENT'S EMPHASIS ON SERVICE TO THE TAXPAYER

Background

The chapter on Staff Attitudes and Concerns describes the results of the survey of a representative sample of full-time department employees. The findings indicated that communications within the Department were not adequately reinforcing the De-

partment's primary emphasis on service to the taxpayer. Specifically, the Department was not adequately communicating to employees how it expected taxpayers to be treated.

The Knox Report also commented on the need to strengthen internal communication mechanisms and training programs to emphasize the concepts of fairness, equity and impartiality in providing service to the public.

Recommendations

- The present practice of issuing copies of the Department's new Mandate and Operational Principles to all new staff as part of their basic orientation should be supported by information sessions, posting of key principles and/or other efforts designed to reinforce the information contained in the Mandate.
- Managers and supervisors should hold periodic sessions with their staff to clarify how the Department's Mandate can best be interpreted in light of their particular responsibilities.

8.4.8 FINDING: DEPARTMENT TAX FORMS WOULD BENEFIT FROM A DESIGN REVIEW

Background

As taxation legislation has become more complex, partly as the result of the delivery of new social and economic programs through the taxation system, the forms designed for taxpayer use have reflected this increased complexity. The briefs we received from business and professional associations expressed the view that the current forms appear to have been designed for the ease of tax administrators rather than taxpayers. The Department contends that forms are designed with two main objectives: ease of filling in the form as well as ease of retrieving information from the completed form.

The Commission of Inland Revenue in the United Kingdom found it very useful to embark on a major simplification of their forms, and we believe that similar improvements could be achieved for Revenue Canada, Taxation forms. Furthermore, we believe that the Department should report back to the Department of Finance on the complexity of forms resulting from changes in legislation (e.g., the RRSP contribution schedule).

The Progressive Conservative Party Task Force on Revenue Canada also concluded that the Department needed to be more sensitive to the number and complexity of tax forms issued to taxpayers. It specifically mentioned the problems experienced by the elderly in trying to read the small print used on the forms.

Recommendations

- The Department should commission a review of all the Department's forms to identify ways in which they can be consolidated, simplified and improved in overall presentation.
- In its ongoing dialogue with the Department of Finance on current and anticipated problems, the Department should ensure that Finance is fully aware of the difficulties encountered by taxpayers in providing the information required under the Income Tax Act.

8.4.9 FINDING: FORMS WERE NOT ALWAYS AVAILABLE TO TAXPAYERS WHEN THEY NEEDED THEM

Background

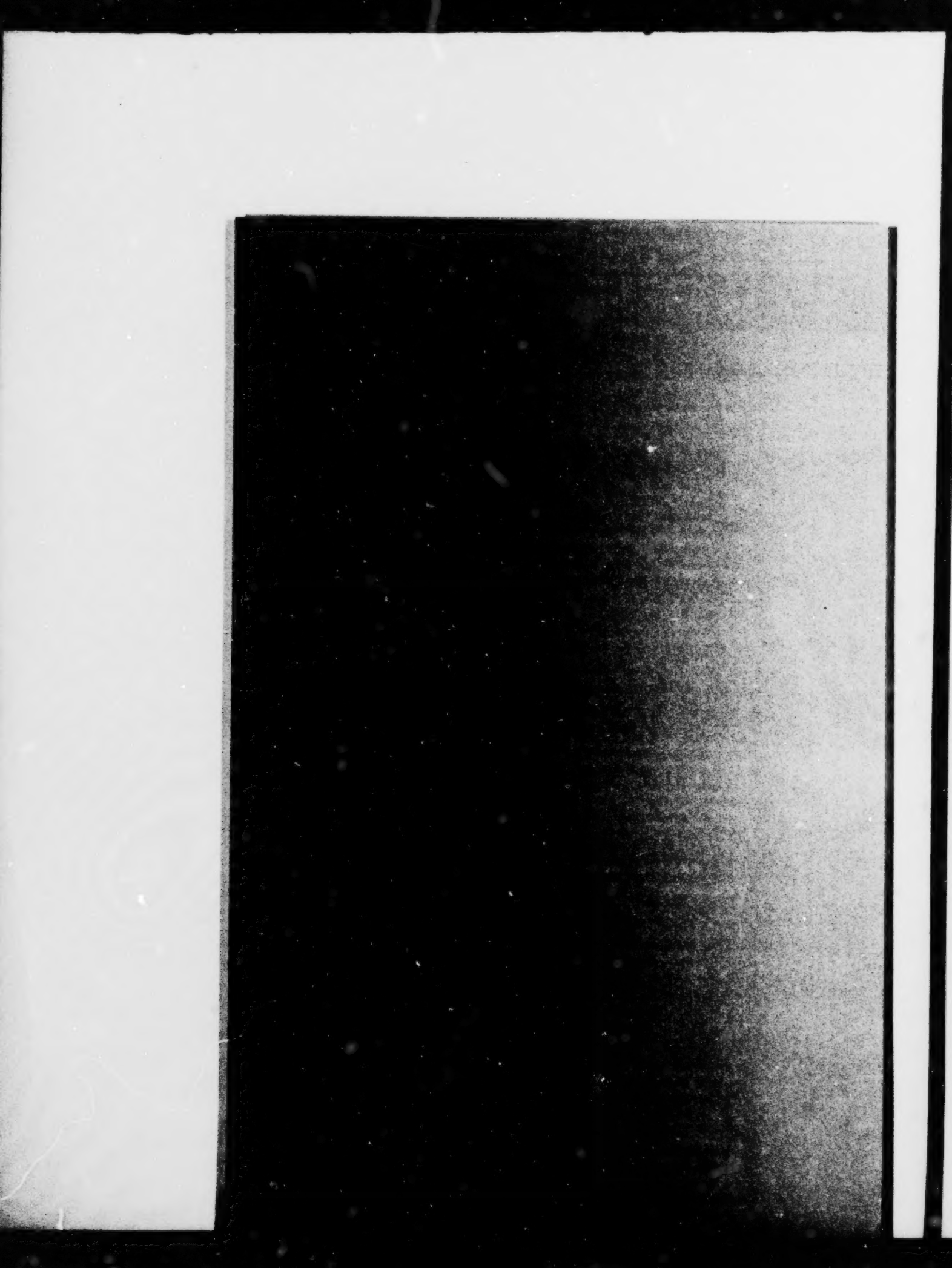
In preparing their tax returns, or responding to assessments and reassessments, taxpayers were often directed by the Department to obtain and complete forms available at the District Offices. We have been informed that, on numerous occasions, taxpayers who had been asked to complete prescribed forms found that they were not available.

Recommendation

- Requests to taxpayers requiring the completion of a prescribed form should be accompanied by a copy of the form. To the extent that it is necessary to refer to a form in a publication, a mandatory check on the availability of the form should take place prior to the publication being issued.

TABLE OF CONTENTS

CHAPTER 9:	**QUALITY CONTROL, AUDIT AND PROGRAM EVALUATION**	**99**
	9.1 INTRODUCTION	99
	9.2 QUALITY CONTROL	99
	9.2.1 District Offices	100
	9.2.2 Taxation Centres	100
	9.3 AUDIT	100
	9.4 PROGRAM EVALUATION	101
	9.5 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS	102



CHAPTER 9: QUALITY CONTROL, AUDIT AND PROGRAM EVALUATION

9.1 INTRODUCTION

A key activity of management is the monitoring and evaluation of operations. Apart from the need for this activity to be undertaken by each supervisor and manager, senior management requires an independent assessment in order to be assured that plans, policies and procedures are being adhered to and that the organization is operating with due regard for economy, efficiency and effectiveness. The manner in which senior management responds to this feedback mechanism can convey clear messages to the staff on the extent of management's commitment to, for example, the balance between taxpayer service and tax enforcement.

This chapter deals with the internal processes designed to monitor and evaluate the activities of the Department. For the purposes of our report we have classified these activities into one of the following three categories:

- the **quality control** category includes activities designed to routinely check the quality of work prior to or shortly after the release of information or decisions to taxpayers. These activities are primarily the responsibility of management.
- the **audit** category includes activities designed primarily to review, on a periodic basis, the operations of groups within the Department. This review also covers the adequacy of quality control processes.
- the **program evaluation** category includes activities designed to systematically gather verifiable information on departmental programs and obtain demonstrable evidence on their results and cost effectiveness. The purpose of these activities is to periodically produce credible, timely, useful and objective findings on programs appropriate for resource allocation, program improvement and accountability.

9.2 QUALITY CONTROL

Supervisory staff at all levels in the Department have primary responsibility for quality control. At each management level up to and including the Deputy Minister, there are regular management processes in place for reviewing and evaluating the work of the lower levels. These reviews are designed to ensure that the work of staff has been carried out in compliance with the policies and procedures of the Department.

In certain circumstances, other quality control processes are superimposed on the basic management structure to monitor and report on the quality of work performed.

9.2.1 District Offices

There are four significant quality control processes covering the functions carried out in a District Office.

First, the Operational Audit Group in each District Office, in addition to its audit function, carries out a limited number of activities designed to measure the quality of work carried out in various areas of that Office.

Second, within the Enquiries and Office Examination Section of the Verification and Collections Division of each District Office, there is a group responsible for checking the quality of work completed by the staff of this Section. It ensures that the laws and regulations administered by the Department are applied uniformly and that work is in keeping with departmental policies and interpretations.

Third, the technical accuracy of reassessments proposed by the staff of the Audit Division in each District Office is reviewed by the Audit Review Section.

Fourth, since a special investigation case must be accepted by the Department of Justice in order to proceed with prosecution, a quality control review is automatically imposed on the special investigation process. As well, the Audit Review Section reviews proposed civil assessments in all cases and staff in Special Investigations must obtain court approval for search warrants.

9.2.2 Taxation Centres

In each Taxation Centre, there are two quality control activities. There is a Quality Evaluation Section in the Operational Audit Group. Within the Taxation Centre, Operational Audit reports to the Chief of Management Controls.

The Quality Evaluation Section is responsible for measuring the extent to which activities carried out in the Taxation Centre comply with departmental policies and procedures. This review is particularly critical because much of the work in Taxation Centres is carried out by casual staff who are hired for limited periods of time.

There is also a Quality Review Group in the Assessing Division, which undertakes quality control checks of the T1 assessing process.

9.3 AUDIT

In addition to the external audit of the Department by the Auditor General of Canada, there are six major types of audit activities carried out internally by the Department.

There are four groups within the Department undertaking these audits:

- Management Audit
- Operational Audit
- Functional Groups
- Regional Offices

Management Audit reports to the Special Advisor to the Deputy Minister. This Directorate carries out three types of audit:

- management audits, which cover the operations of all parts of the Department;
- data processing audits, which focus on reviewing computerized systems in the Department; and
- financial and security audits, which involve the cyclical review of financial systems.

Operational Audit at Head Office, at the time our study was undertaken, coordinated the activities of local operational auditors. These activities were directed and controlled by a chief who reported to the Director of the local office (i.e., Taxation Centre or District Office). The scope of operational audit activities includes all operations of the local offices, including some quality control responsibilities as described earlier.

Functional audits are generally directed and controlled by the Director of the head office functional group concerned. The scope of the functional audit activities includes the activities of groups in the District Offices and Taxation Centres that receive functional guidance from the relevant head office group.

Regional office staff carry out informal audits as part of their responsibility to evaluate the operations of local offices. The regions have coordinators who deal with the Taxation Centres and District Offices in their area. The coordinators receive quarterly reports and maintain ongoing contact with the local offices; they also analyze the results of the local offices through a review of statistical indicators. Occasionally, the coordinators will visit a local office to further evaluate the operations by meeting with the Director, section heads and division chiefs. They may review their findings with the Director, but normally there is nothing set out in writing unless a serious problem is discovered. Any issues identified are followed up at the next visit.

9.4 PROGRAM EVALUATION

The Department's program evaluation function is the responsibility of a separate group in the Management Audit Directorate. The overall objective of the group, according to Taxation Operations Manual, TOM 8, is to provide "senior management with independent, reliable information on the effectiveness of departmental programs."

A five-year program evaluation plan was issued in March 1983 that provides details of each of the programs to be evaluated over this period. To date, several evaluations have been completed, including a review of the public enquiries program, the program for the enforcement of filing of returns and the program to prevent tax avoidance. A recent review of Appeals was carried out to determine the reason for the significant increase in the number of appeals by taxpayers.

Program evaluation reports are addressed to the Deputy Minister who obtains counsel from the Internal Audit and Evaluation Committee. The Committee is responsible for reviewing audit and program evaluation plans and the results of program evaluations and for ensuring that appropriate action is taken on major findings.

9.5 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS

In this section we set out the findings identified during the course of the study, the action taken by Revenue Canada, Taxation with regard to certain of the deficiencies associated with these findings and our suggestions for further improvement, where appropriate.

9.5.1 FINDING: QUALITY CONTROL OVER SOME CRITICAL FUNCTIONS WAS INADEQUATE

Background

Quality control was provided partly by supervisors reviewing the work of their subordinates and partly by special processes superimposed on the basic management structure. For certain functions in the Department, the approach to monitoring and reporting on the quality of work carried out by staff was inadequate.

Audit Review Sections ensured that the reassessments issued by auditors met the standards documented in TOM. However, audit review staff looked only at the auditor's final decision; they did not review the process. The Department therefore obtained no assurance from these reviews that the taxpayer was treated fairly by the auditor and that departmental policies and procedures were followed in carrying out the audit.

After a file had passed through the approval process within Appeals, it was reviewed by the Audit Review Section in the Audit Division. Similar to their review of audit files, audit review staff focussed on the final decision, not on the process used to arrive at the decision. Another concern is that, because the audit review staff were likely involved with the original decision that led to the appeal, the objectivity of their quality review of the disposition of the appeal was questionable.

For the collections function, there was no special quality control process designed to supplement the role of the supervisors. Because of the significant impact that the actions of collections staff can have on taxpayers, the Department needs a relatively high level of assurance that the work of the collections staff is carried out in accordance with policies and procedures.

Revenue Canada, Taxation Action

The Department has issued new guidelines to the field on audit review and is in the process of developing guidelines for on-line quality review for source deductions and collections.

Recommendations

- Quality control processes designed to monitor and report routinely on quality should be in place for all significant functions of the Department, including collections. These processes should be designed to ensure that decisions are correct in light of the law and departmental policy, and that taxpayers are being treated in a fair, consistent and evenhanded manner.
- The scope of special quality control activities should include the process for carrying out a function as well as the final decisions resulting from the process.

9.5.2 FINDING: THE DEPARTMENT HAD FEW STANDARDS THAT RELATED TO QUALITY

Background

Most of the information reported to managers on a regular basis related to the quantity of work completed by staff rather than the quality of this work. For example, management in Taxroll received information on the volume of work handled by their staff; however, no information was available on the length of time required to handle work (e.g., correspondence and file requests). Our review indicated that this situation existed in connection with most major activities carried out by the Department.

Revenue Canada, Taxation Action

Improvements being made by the Department to its performance review and employee appraisal process through the development of performance standards will do much to remedy this situation.

Recommendations

- The Department should continue to develop quality standards for all significant activities carried out by District Offices and Taxation Centres.
- Information relating performance to quality standards should be collected and reported to management on a regular basis. Any problems identified should be followed up on a timely basis.

9.5.3 FINDING: AUDIT ACTIVITIES WERE GENERALLY UNCOORDINATED

Background

Many groups in the Department had responsibility for audit activities, but there was little coordination of these activities. With only a few exceptions, each group set its own priorities and carried out its work independently. A number of managers in the local offices told us that there was significant repetition and duplication of audit activities. As a result, senior management in the Department had little assurance that resources devoted to such activities were addressing the most significant matters in the most efficient manner.

Revenue Canada, Taxation Action

Revenue Canada, Taxation recently introduced a number of changes designed to improve the coordination of audit activities.

- An internal Audit and Evaluation Committee under the chairmanship of the Deputy Minister was recently established. One objective of this Committee is to provide overall direction to audit activities in the Department. The existence of this Committee should help improve the coordination of these activities.
- Effective February 7, 1985, responsibility for providing functional direction to the Operational Audit Groups in local offices was transferred from the Management Controls Directorate to the Management Audit Directorate. In conjunction with this change, the focus of the head office auditors will shift away from detailed reviews of local offices, which should reduce the amount of duplication of audit activities at the local offices.

Recommendations

- Responsibility for functional audit activities and regional monitoring activities of an audit nature should be transferred to the appropriate audit group - either a group within the Management Audit Directorate or the Operational Audit Groups in the local offices.
- Functional groups at Head Office should continue to carry out special projects that do not have an audit objective. Projects with an audit objective should be the responsibility of the head office group responsible for audit.

9.5.4 FINDING: AUDIT SCOPE PLACED TOO MUCH EMPHASIS ON DETAILED PROCEDURES AND GAVE INSUFFICIENT ATTENTION TO ECONOMY, EFFICIENCY AND EFFECTIVENESS

Background

We found that operational auditors in local offices were spending a significant portion of their time ensuring that policies and procedures were complied with in what had been identified as high risk areas. Functional audits also tended to concentrate on compliance with policies and procedures. At the same time, issues of a more general nature were periodically addressed by these audits and the trend was for operational audits to include a greater focus on quality control.

Our reviews of reports commenting on the results of management audits disclosed that the vast majority of comments related to non-compliance with specific policies and procedures (e.g., items not coded properly). Because of this, relatively little emphasis was placed on more general compliance and comprehensive audit issues, such as determining whether activities were carried out with due regard for economy, efficiency and effectiveness.

Revenue Canada, Taxation Action

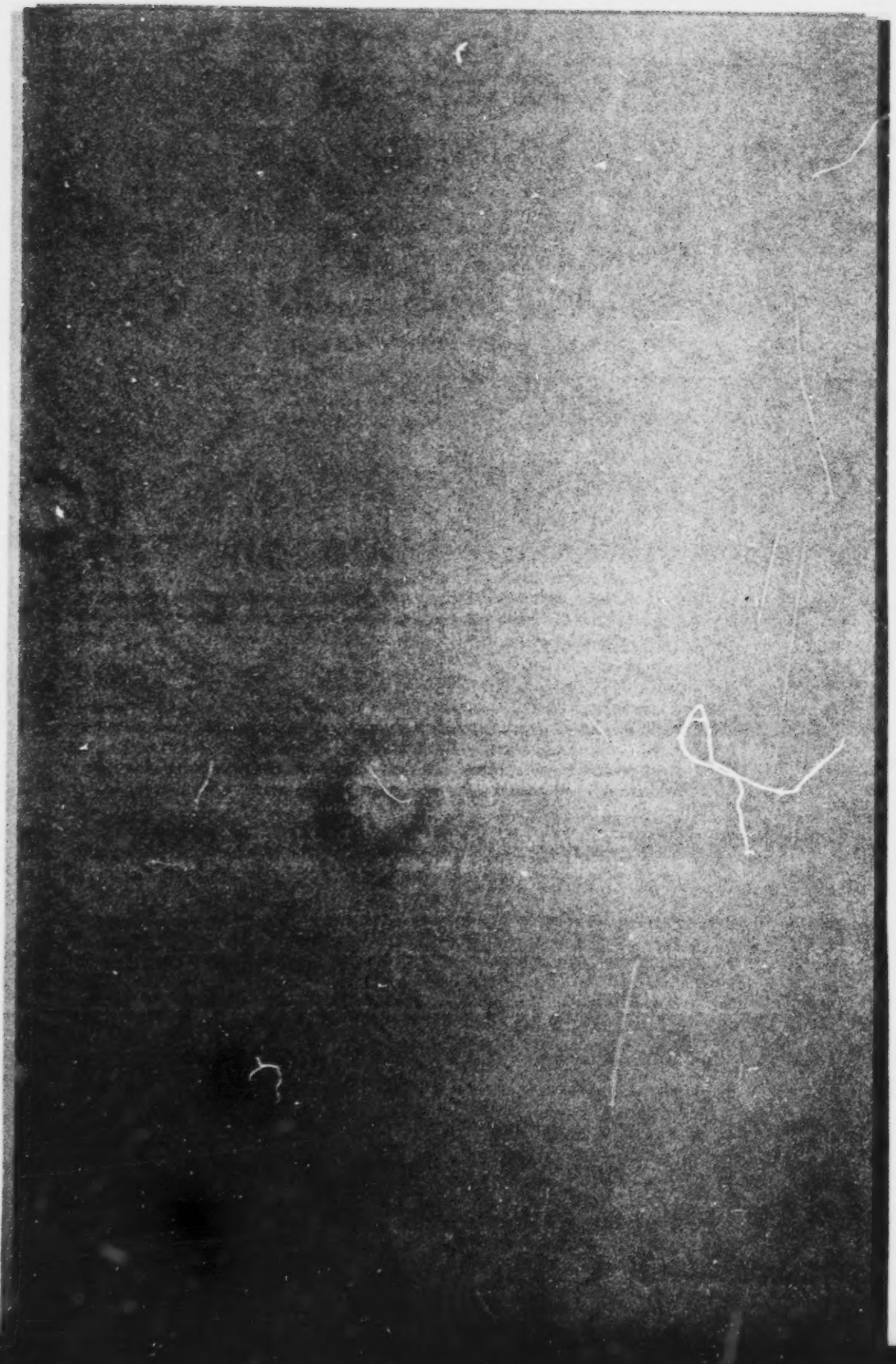
Revenue Canada, Taxation plans to shift the focus of management audits to reviews of programs in terms of economy, efficiency and effectiveness.

Recommendations

- In planning its audit programs, the Management Controls Directorate should ensure that an appropriate emphasis is placed on all audit objectives.
- The existing emphasis on determining compliance with detailed policies and procedures at both the program and local office level should be changed so that audit activities focus on more significant issues. With an expanded scope, the benefits achieved as a result of audit activities would increase significantly.

TABLE OF CONTENTS

CHAPTER 10:	**MANAGEMENT OF HUMAN RESOURCES**		**107**
	10.1	INTRODUCTION	107
	10.2	DESCRIPTION OF SYSTEMS	108
		10.2.1 Laying the Foundation: Job Descriptions, Classification and Compensation	108
		10.2.2 Staffing	108
		10.2.3 Human Resource and Succession Planning	108
		10.2.4 Budgeting and Staff Allocation	109
		10.2.5 Matching People and Jobs: Recruitment, Selection and Promotion	109
		10.2.6 Staff Development: Career Planning	109
		10.2.7 Staff Relations	112
		10.2.8 Evaluating Performance: Performance Review and Employee Appraisal	112
	10.3	FINDINGS AND RECOMMENDATIONS	113



CHAPTER 10: MANAGEMENT OF HUMAN RESOURCES

10.1 INTRODUCTION

This chapter deals with the management of human resources within Revenue Canada, Taxation. Much of the policy governing human resource management is determined by statutes and by central agencies (e.g., Treasury Board and Public Service Commission), with certain authorities delegated, through the Deputy Minister, to various members of the Department.

In this chapter the terms "personnel" and "human resources" are used interchangeably although, for the most part, "human resource management" is used to refer to those activities involved in managing human resources, in which line managers play a key role. "Personnel", on the other hand, is used to refer to the specialized function whose staff interpret and administer personnel policies and assist other members of the Department in fulfilling the responsibilities set out for them under these policies.

In terms of organization structure, personnel staff are found at three levels within the organization. At the Head Office, personnel staff are located in the Personnel Directorate and in the Centre for Career Development. These divisions all report to the Assistant Deputy Minister (ADM), Management Services. Head office staff provide guidance to the field, develop and co-ordinate programs on a national level and monitor compliance with policy. In general, they provide the Deputy Minister with assurance that the various human resource management activities for which he is held accountable are being carried out properly.

At the regional level, personnel staff report to a regional ADM. Responsibilities at this level are two-fold. Staff provide advice and guidance to District Offices and Taxation Centres as needed. Smaller offices, for example, may not be staffed to handle all types of personnel/human resource activities. In these cases, regional office staff will lend their expertise. In addition to assisting field Offices and Centres, regional staff provide direct support to their regional ADM.

Finally, each District Office and Taxation Centre maintains a personnel staff reporting to the Director. Personnel staff assist line managers to meet their human resource management responsibilities by administering the various policies and programs, by providing general advice and guidance, and by providing operational support on staffing and staff relations matters.

The personnel community within Revenue Canada, Taxation is responsible for the development and/or administration of a broad range of programs and activities, including classification, staff relations, training, human resource planning, staffing,

official languages, affirmative action, organization, and performance appraisal. For most of these activities, the Department, like other federal departments, must operate within guidelines established by Treasury Board and the Public Service Commission for employees in the public service.

There are four unions within the Department - Public Service Alliance of Canada; Professional Institute of Public Service of Canada; Economists, Sociologists and Statisticians Association and the Council of Graphic Arts. The collective bargaining process involves primarily Treasury Board, and not the Department. However, the unions and management do deal with each other, on a day-to-day basis, on staff relations matters.

10.2 DESCRIPTION OF SYSTEMS

10.2.1 Laying the Foundation: Job Descriptions, Classification and Compensation

The primary building blocks for many human resource management activities, and for the organization structure itself, are the job analysis, job description and job classification processes. The classification process is designed to provide a basis for compensation administration within and among departments of the public service by assigning jobs to occupational categories, groups, sub-groups and levels reflecting the various duties performed. The compensation system is designed to ensure that employees across the public service are fairly and equitably paid in relation to these stated duties. Exhibit 10.1 outlines the number of employees, by category, employed within Revenue Canada, Taxation in July, 1984.

Treasury Board has delegated to the Deputy Minister the authority to classify many, though not all, positions within Revenue Canada, Taxation. Classification authority is further delegated to accredited classification officers.

10.2.2. Staffing

Policies regarding staffing are determined by the Public Service Commission. The authority for staffing certain positions in Revenue Canada, Taxation has been delegated by the Public Service Commission through the Deputy Minister to the Assistant Deputy Ministers, Directors General, Directors and certified staffing officers.

10.2.3 Human Resource and Succession Planning

The Department responds somewhat differently to human resource and succession planning needs for staff at senior levels than it does for staff at lower and middle levels. Our data gathering uncovered little formalized, continuous and controlled activity in the area of succession planning for middle and lower levels. At these levels, the multi-year operational planning process, combined with supervisory responsibility for appraisal, training, etc., was thought to be sufficient. For staff at these levels, the Department also engaged in what might best be termed operational human resource planning. When specific needs arose, e.g., during regionalization or annual hiring of casuals, various human resource planning measures were introduced to ensure that staffing needs were met.

To address succession planning at senior levels, the senior management committee devotes some portion of its monthly meetings to issues of short and longer term staffing for senior and feeder level groups. In addition, the senior management committee annually reviews all senior managers and identifies their potential.

10.2.4 Budgeting and Staff Allocation

Yearly human resource budgets are developed by head office functions based on resourcing standards, projected workloads, and the requirement to maintain previous levels of service in what the Department categorizes as mandatory and non-mandatory programs.

The person years required to carry out these programs are identified in the Multi-Year Operational Plan which is submitted to Treasury Board. The projected numbers are finalized in negotiations with Treasury Board. Treasury Board approves a ceiling on dollars and person-year allocations for the Department and the functional heads then negotiate precise staff resourcing requirements with each responsibility centre (e.g., District Office and Taxation Centre).

10.2.5 Matching People and Jobs: Recruitment, Selection and Promotion

For the most part, recruitment, selection and promotion activities are governed by the staffing policies and requirements of the Public Service Commission. Staffing officers, trained in staffing policy and procedures, support line managers and ensure that the Public Service Commission requirements are met.

Those at senior levels within the personnel function are sensitive to the need to ensure that the Department has available an appropriate selection of candidates and that it chooses from among these the most appropriate. In this regard, for example, personnel staff are examining selection criteria for levels just below those which feed senior management positions. They are also exploring the possibility of increased reliance on interdepartmental transfers to broaden the skill and understanding of managers.

10.2.6 Staff Development: Career Planning

Generally, the responsibility for staff development is shared more widely throughout an organization than that for most other human resource management activities. On-going direction and coaching provided by supervisors, work assignments and transfers, feedback mechanisms and communication channels all contribute to growth in knowledge and skills of employees. More formal programs, such as training, career planning and affirmative action, support these activities, providing shape and direction to staff development.

Of these programs, training appears to be relied on most heavily for operational purposes within the Department; it is discussed in some detail in the chapter on Training. In addition, the Department makes use of the Senior Management Development Program and the Personnel Administration Development Program as career planning activities. In some instances, career pathing information has been documented. For the most part, however, the Department relies on staff knowledge of historical career paths which have developed over time.

REVENUE CANADA,TAXATION
COUNT OF EMPLOYEES CASUAL AND PERMANENT

CATEGORY/GROUP		D.M.'s OFFICE	HEAD OFFICE	REGIONAL OFFICES (4)	TAXATION OFFICES (7)	DISTRICT OFFICES (30)	TOTAL EMPLOYEES	
Deputy Minister	DM	1					1	
MANAGEMENT								
Executives	EX		40	7	5	18	70	
Senior Management	SM		22		3	21	46	
SCIENTIFIC & PROFESSIONAL								
Auditing [2]	AU	1	213	3	1	1,961	2,179	(p)[1] –
		0	0	0	0	0	0	(c)
Economics, Sociology & Statistics	ES		31				31	(p)
							0	(c)
Library Science	ES		3				3	(p)
			0				0	(c)
Education	ED		14				14	(p)
			4				4	(c)
ADMINISTRATIVE & FOREIGN SERVICE								
Administrative Service	AS	4	222	19	266	88	599	(p)
		0	2	0	1	0	3	(c)
Computer Systems Administration	CS		358				358	(p)
			1				1	(c)
Financial Administration	FI		22		6	1	29	(p)
			0		0	0	0	(c)
Information Services	IS		16				16	(p)
			0				0	(c)
Organization & Methods	OM		30				30	(p)
			0				0	(c)
Personnel Administration	PE		68	24	25	40	157	(p)
			1	0	0	0	1	(c)
Purchasing & Supply	OG		8				8	(p)
			0				0	(c)
Programme Administration [3]	PM	1	261	3	586	4,560	5,411	(p)
		0	9	0	2	5	16	(c)
TECHNICAL								
Drafting & Illustration	DD						0	(p)
							0	(c)
General Technical	GT		17				17	(p)
			0				0	(c)
Photography	PY						0	(p)
							0	(c)
Social Science Support	SI		8			164	172	(p)
			1			0	1	(c)

CATEGORY/GROUP		D.M.'s OFFICE	HEAD OFFICE	REGIONAL OFFICES (4)	TAXATION OFFICES (7)	DISTRICT OFFICES (30)	TOTAL EMPLOYEES	
OPERATIONAL								
General Labour	GL	1			14	1	16	(p)
		0			2	0	2	(c)
General Services	GS		17		49	91	157	(p)
			1		14	11	26	(c)
ADMINISTRATIVE SUPPORT								
Secretarial, Steno Typing	ST	1	156	7	154	396	714	(p)
		0	36	0	82	40	158	(c)
Clerical & Regulatory [4]	CR	2	296	13	2,498	2,032	4,841	(p)
		0	55	2	2,571	266	2,894	(c)
Data Processing	DA		83		182		265	(p)
			0		316		316	(c)
Office Equipment	OE		1		61		62	(p)
			0		6		6	(c)
OTHER								
Student Assistant	SA		0	0		0	0	(p)
			7	1		63	71	(c)
Summer Student	SU			0	0	0	0	(p)
				1	72	70	143	(c)
Mathematical	MA				0	0	0	(p)
					907	373	1,280	(c)
Communications	CM		1		2	2	5	(p)
			0		0	0	0	(c)
Printing Operations	PR		4				4	(p)
			0				0	(c)
TOTAL EMPLOYEES		11	1,891	76	3,852	9,375	15,205	(p)
		0	117	4	3,973	828	4,922	(c)

[1](p) – permanent employees
(c) – casual employees

[2]Auditing – Positions whose duties dictate a requirement for a professional degree of knowledge in accounting or audition (e.g., CA, CGA, or equivalent) and which involve examination of the most complex income tax returns to determine their accuracy and adequacy, to verify cost and profit figures, to confirm the compliance of transactions with the provisions of statutes and regulations, and to manage or supervise these and closely related functions.

[3]Programme Administration – Positions whose duties (a) entail the provision of advice and information to those taxpayers who have problems or concerns related to the Income Tax Act, and (b) the assessing and collection of due and overdue taxes. The above is provided through various programs, such as Collections, Field Audit, Appeals, Enquiries, Office Examination, Charities, Assessing and Source Deductions.

[4]Clerical and Regulatory – Positions whose duties entail the collecting, recording, arranging, transmitting and processing of information; the filing and distributing of records; the application of regulations derived from statutes in accordance with established instructions and guidelines in order to determine eligibility for benefits or privileges, or liability for the payment of taxes or duties.

10.2.7 Staff Relations

The negotiation, interpretation and administration of collective agreements is a complex and specialized activity. As in most large organizations, Revenue Canada, Taxation includes specialists in staff relations among its personnel staff. Staff Relations includes the following activities:

- collective agreement administration;
- union/management consultation;
- grievance administration;
- health and safety;
- strike contingency planning;
- managerial and confidential exclusions;
- discipline administration;
- involuntary separations; and
- conflict of interest situations.

10.2.8 Evaluating Performance: Performance Review and Employee Appraisal

The Department evaluates staff performance both formally, through its performance review and employee appraisal process, and informally through regular supervisor/employee feedback and discussions. From the staff survey we learned that staff perceived the need for more regular informal work reviews (Exhibit 10.2). Further, staff wanted more balanced feedback, focussing on both positive and negative aspects of their work (Exhibit 10.3).

Participation in Work Reviews

How often do you/should you participate in an informal work review?

	% of Respondents	
	Do now	Should do
At least once a month	12.4	24.0
Once every 2-3 months	15.0	28.0
Once every 4-6 months	25.9	30.5
Once every 7-9 months	4.2	1.9
Once every 10 months - 1 year	24.8	10.7
Less often than once a year	16.7	4.1
Did not say	1.0	0.8

Feedback on Performance

I hear from my supervisor on both the good and bad things I do.

Agree strongly	15.2
Agree somewhat	38.8
Disagree somewhat	27.0
Disagree strongly	18.3

For purposes of more formalized evaluation, the Department's performance review and employee appraisal process typically proceeds as follows:

- A meeting is held between supervisor and employee at the commencement of employment (and yearly thereafter).
- Duties, Goals or Expected Achievements are identified, agreed on by the supervisor and the employee and are entered in the B1 section of the appraisal form.
- The employee receives a copy of the B1 section.
- The supervisor retains the form and, at the end of the year, completes the sections that relate the employee's actual performance during that year to the goals and expected achievements outlined at the beginning of the year.
- A Review Committee examines appraisals completed by the next lower supervisory level to "review the quality, uniformity and equitability" of the performance review and employee appraisal process; it does so before the review and appraisal is discussed with an employee.

The appraisal form is used only for employees on strength for more than one year. The survey confirmed that most permanent employees (almost 95 percent) had received an evaluation in the past 12 months. Currently, the performance of casual employees is also measured, on the basis of such things as attainment of performance standards, attendance and punctuality, and is noted on the pay document.

The survey of employees revealed a certain amount of dissatisfaction with the performance evaluation system. As shown in Exhibit 10.4, 48 percent of respondents were either not at all satisfied or only a little satisfied with the present system. The assessment of performance was considered to be least accurate in the areas of quality of interface with taxpayers and administrative skills (see Exhibit 10.5).

10.3 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS

In this section we set out the findings identified in the course of the study, the action taken by Revenue Canada, Taxation with regard to certain of the deficiencies associated with these findings and our suggestions for further improvement, where appropriate.

Satisfaction with Performance Review System

How satisfied are you with the present system of evaluating your performance?

	% of Respondents
Not at all satisfied	24
Only a little satisfied	25
Moderately or somewhat satisfied	35
Quite well satisfied	13
Fully satisfied	3
Did not say	1

Accuracy of Performance Assessment

The current performance evaluation process enables an accurate assessment of my work performance with respect to –

	% of Respondents			
	Agree Completely	Agree Somewhat	Disagree Somewhat	Disagree Completely
Technical Competence	19	46	20	14
Administrative Skills	15	38	24	20
Quality of Interface with Taxpayers	16	35	22	21
Quantity of Work I produce	30	37	17	11
Ability to Work Effectively with other Employees of Revenue Canada, Taxation	28	38	17	15
Quality of Work I Produce	25	38	21	15
Management/Supervisory Skills	15	40	19	10

10.3.1 FINDING: THE PERSONNEL MANAGEMENT POLICY SECTION OF THE TAXATION OPERATIONS MANUAL WAS LARGELY OUT-DATED

Background

The personnel policy section of the Taxation Operations Manual (TOM) includes policies regarding the management of human resources. During our interviews with various representatives of the Department, there was general agreement that this part of the Manual was out-of-date and did not reflect current policies and practices in the Department. Over the last several years, various statements of policy had, however, been issued separately.

Revenue Canada, Taxation Action

The Department has initiated a project to revise the relevant portion of TOM. This should reduce the risk that policies will be applied in an inconsistent or inappropriate manner and should assist staff in better understanding the roles and responsibilities of all concerned in managing the Department's human resources.

Recommendation

- The Department should complete the revision and up-dating of its human resource management policies as speedily as possible.

10.3.2 FINDING: HUMAN RESOURCE INFORMATION SYSTEMS WERE NOT COORDINATED OR INTEGRATED

Background

The Personnel Management System, an important component of the Department's management information system, provides only a small part of the information necessary to make many human resource management decisions. In the absence of a comprehensive, nationally developed or co-ordinated human resource information system, local responsibility centres have begun to develop their own. We believe the broader interests of the Department would be better served by ensuring that these local systems meet nationally determined standards and requirements.

Recommendation

- The Department should define a strategy, standards and requirements for the coordination and integration of all departmental human resource information systems, with particular reference to its needs in human resource planning and training.

10.3.3 FINDING: THERE WAS A NEED FOR A MORE COMPREHENSIVE POLICY, STRATEGY AND PROCEDURES FOR DEALING WITH LONGER TERM VACANCIES AT SENIOR LEVELS

Background

The Department is anticipating substantial retirements over the next five years (up to 50 percent of those at senior levels were reported to be eligible for retirement). In

addition it has a comprehensive listing of vulnerable positions over the same time frame. Initial discussions with those in the head office personnel function revealed that no formal or systematic plans were in place to deal with these anticipated vacancies. Instead, the Department was planning to address these vacancies as they arose and rely on the procedures it had in place for responding to short-term needs.

Discussions in the Fall of 1984 with those in the personnel function pointed to a number of initiatives which should strengthen human resource planning at senior levels. Interdepartmental transfers were being encouraged, for example, and selection criteria for feeder level groups being examined. Still to be established, however, was a comprehensive framework within which such activities could be conducted and a complete data base with which to forecast and respond to both short- and long-term requirements.

In our view, the activities which were carried out by the Department did not address the full scope of human resource planning. A longer time horizon and clearer integration of human resource data with strategic and operational plans were required.

Revenue Canada, Taxation Action

The Department has revised the structure of its senior committees. One of the proposed new committees will be responsible for senior level succession planning as well as conducting an annual review of all senior managers.

The Department has now assembled a database on feeder level groups and senior managers. As well, additional management complements have been obtained from Treasury Board to deal with the anticipated retirements.

10.3.4 FINDING: POLICIES AND PROCEDURES REGARDING THE RELATIONSHIP BETWEEN STAFF BUDGETING AND ALLOCATION AND HUMAN RESOURCE PLANNING WERE UNCLEAR

Background

Our discussions at the District Office and Taxation Centre levels revealed a poor understanding of the staff budgeting and allocation process by managers. These discussions also indicated confusion about the role supervisors and managers were expected to play in human resource planning. Neither the personnel function nor supervisors and managers themselves spoke of the contribution to be made by appraisal, training, etc., to human resource planning.

Given that the Department intends the staff budgeting and allocation process (a top-down process), in concert with regular supervisory responsibilities, to suffice for purposes of human resource planning at lower levels, we believe that the rationale and procedures behind each and the intended relationship between the two must be clarified for those involved.

Recommendation

- The purpose, methods and responsibilities associated with both staff budgeting and allocation and with human resource planning activities, as well as the

contribution each makes to staff resourcing, should be clarified and communicated to all levels of management and supervision.

10.3.5 FINDING: NO CLEAR AND COMPREHENSIVE POLICIES OR PROCEDURES EXISTED WITH RESPECT TO CAREER PLANNING

Background

We were unable to identify a current and comprehensive policy on career planning, although various pieces required to develop such a policy and procedures were found. We were directed, for example, to a booklet describing the career path for a district office Director.

Discussions with the head office personnel function indicated that the Department intends career planning activities at lower levels to be handled as part of the regular supervisory function and to fall under the general umbrella of human resource planning. As with the more general issue of human resource planning, we noted little consistency in the degree or type of emphasis placed by supervisors and managers on career planning.

We believe that staff within the Department would benefit from efforts to consolidate and expand on the information which currently supports career planning activities.

Recommendation

- The Department should develop and communicate a policy and procedures for career planning.

10.3.6 FINDING: POLICY WITH RESPECT TO INNOVATIONS IN HUMAN RESOURCE MANAGEMENT AND ORGANIZATIONAL DEVELOPMENT NEEDED TO BE UPDATED AND EXPANDED

Background

At the time of our study, no group existed within the personnel function with the mandate to pursue organizational development strategies.

The public criticism of the Department in late 1983 suggested that there was a need to explore human resource management initiatives such as quality of work life and to involve human resource specialists in productivity improvement efforts. Both our own interviews and the survey of staff attitudes and opinions indicated that many employee concerns were not being adequately addressed. These results suggest that further efforts to implement new human resource management techniques and programs are still required.

It is the Department's view that maintaining and enhancing organizational effectiveness is an on-going line management responsibility. While we agree that line managers must have primary responsibility for operational decisions, nonetheless, where these have significant human resource management implications, we believe that human resource specialists can and should play an important role.

Recommendation

- The Department should expand its capacity with respect to personnel research and organizational development activities. The personnel function should be provided with greater authority and the needed resources to initiate and evaluate programs having significant human resource management implications.

10.3.7 FINDING: POLICY WITH RESPECT TO CLASSIFICATIONS WAS NOT BEING ADMINISTERED ADEQUATELY

Background

As a recent Treasury Board audit highlighted, the Department's classification practices have not complied with policy. During our own reviews of District Offices, both supervisors and employees reported that the degree to which job descriptions reflected the duties to be performed varied considerably.

The Department has already undertaken various steps to redress the situation by establishing a Classification Task Force and by limiting authority for classifications actions.

Revenue Canada, Taxation Action

The Department has since instituted a classification coincidence audit program which will be carried out over the next two years. In addition, the Department is examining the appropriateness of existing delegation of classification authority.

Recommendation

- The Department should continue its efforts to align and maintain classifications practices with Treasury Board policy.

10.3.8 FINDING: THE EFFECTIVENESS OF SELECTION PRACTICES REQUIRED FURTHER EXAMINATION

Several findings suggested that, on the whole, departmental selection practices had not adequately served the Department's needs. For example,

- many of the briefs submitted to us suggested that the knowledge and skill of incumbents were inadequate for the demands of their jobs;
- staff interviewed by us reported receiving inadequate supervision and suggested that promotion to the supervisory level was based on technical and not supervisory skills;
- press reports have challenged the Department's hiring practices;
- the Department reported few recent new hires, particularly from the private sector, a practice which would have introduced new blood and new perspectives into its operations;
- the favoured career path to senior management was reported to be through the auditor category, which limited the experience and perspectives of senior managers;
- staff within the Department perceived theirs as a closed environment, with movement to other departments rarely considered an option. For certain indi-

viduals, such restricted movement may have limited the breadth and depth of skills developed;

- despite their critical nature, the Department appeared to have done little to assess the skills required to communicate effectively and in a positive fashion with the taxpayer; and
- many of those we spoke with, who were involved in selection decisions, showed an interest in exploring alternative selection methodologies and techniques.

Taken together, these findings pointed to a need to examine the effectiveness of the Department's selection practices in assisting the Department to develop the staffing profiles needed to achieve its objectives.

Revenue Canada, Taxation Action

In some instances (e.g., Central Enquiries Officers) the Department is taking steps to identify and incorporate sounder predictors of performance into its selection practices. For these and other positions (e.g., collectors), the Department is examining and, where appropriate revising, its selection methods.

Efforts in these areas have not proceeded smoothly in all cases. The Department operates within very real constraints in matters of selection practices. Along with the need to comply with fairly stringent central agency requirements, the Department must also consider union reactions to modifications in it selection practices. In fact, recent attempts to refine selection methods for collectors have led to a considerable number of appeals and grievances. While the Department does not perceive these constraints as obstacles to future action, they do argue for a cautious and well-planned approach to changes in selection practices.

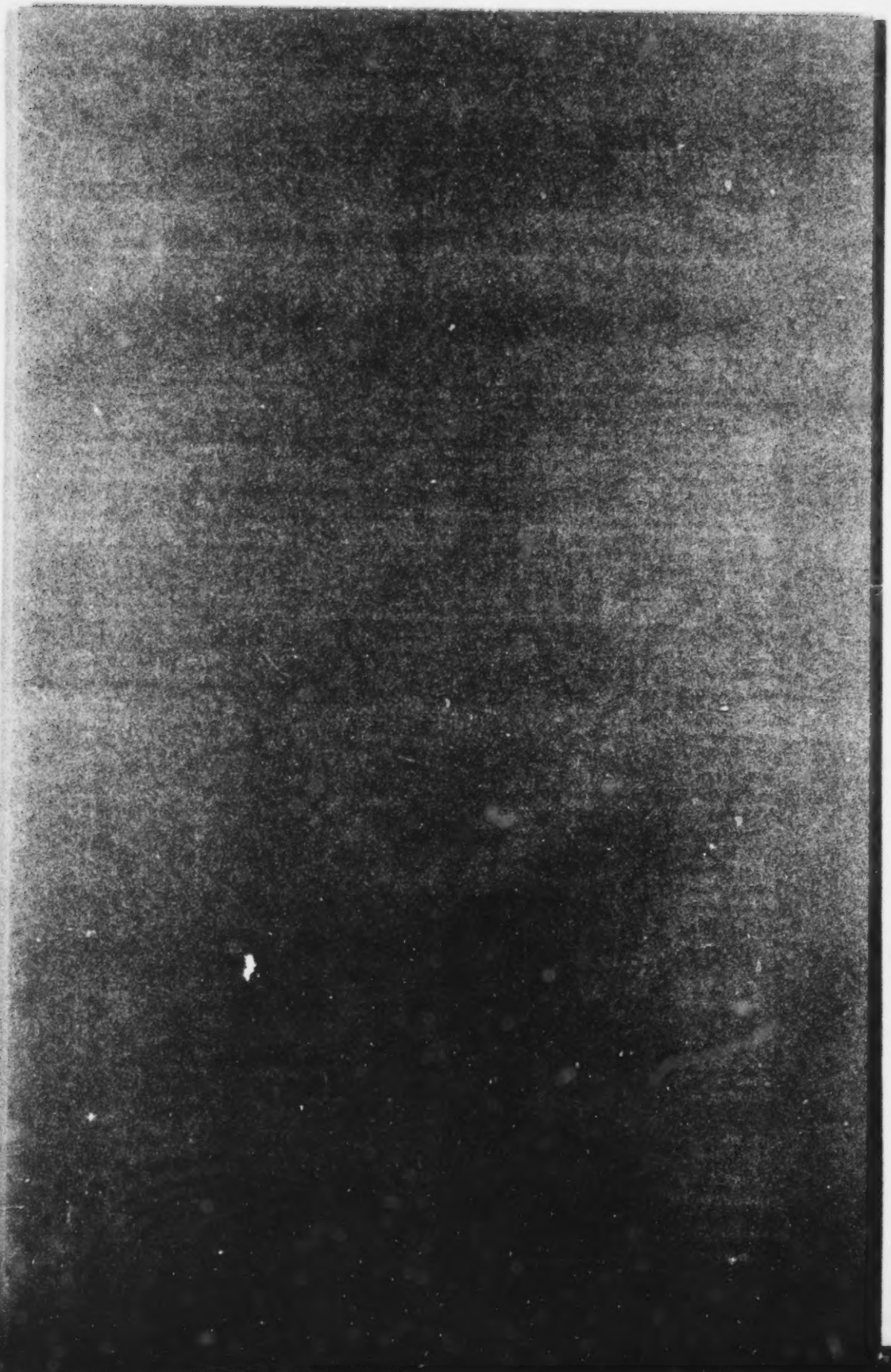
In support of its formal selection process, the Department continues to expand its technical and supervisory training. Enhanced training will assist supervisors in meeting individual and group development needs and will help to prepare internal candidates for future positions. In this regard, training serves to expand the internal pool of qualified candidates.

Recommendations

- Within the framework of the Department's mission and objectives, the personnel function in the Department should evaluate its selection criteria and practices and, where appropriate, introduce new selection procedures and techniques to complement the requirements of the Public Service Commission. With due regard for the constraints it faces, by those requirements the Department should:
  - define the behaviours which constitute effective performance in a given position;
  - identify those variables which are most often shown to be associated with effective performance in that position; and
  - devise appropriate techniques for assessing candidates according to these variables.
- Information on selection criteria should be incorporated into the Department's human resource planning database(s) to facilitate, for example, the development of management replacement charts.
- Information regarding both selection criteria and selection methods, along with training and development options, should be included in any career planning documentation prepared for staff.

TABLE OF CONTENTS

CHAPTER 11:	**QUOTAS**	**123**
	11.1 INTRODUCTION	123
	11.1.1 International 'Quotas' Problems	123
	11.2 THE USE OF STANDARDS	123
	11.3 THE NEED FOR INDIVIDUAL PERFORMANCE STANDARDS	124
	11.4 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS	126



CHAPTER 11: QUOTAS

11.1 INTRODUCTION

This chapter of our report deals with the important issue of the inappropriate use of resourcing standards as quotas to measure individual employee performance in Revenue Canada, Taxation.

Throughout late 1983 and early 1984, the Department was the subject of particularly heavy criticism regarding the application of quotas that measured work performance of individual employees in terms such as dollars of increased assessment, hours per file and minutes per telephone enquiry. The concern implicit in the criticism was that department employees were pressured by these quotas and as a consequence were not dealing with taxpayers in an evenhanded manner and were not providing the kind of service and assistance necessary in a self-assessment system.

11.1.1 International 'Quotas' Problems

During our visits to the United Kingdom and the United States, we were informed that those countries had a similar problem, which was inherent in the work of audit and collection staff. At the individual level it is only natural to desire some measure of job satisfaction from an increase in assessed taxable income or the collection of a difficult account. In a normal competitive working environment, these elements of job satisfaction can translate readily into implicit targets, or quotas, "to keep up with the rest of the team."

The senior management of the Inland Revenue in the United Kingdom and Internal Revenue Service in the United States advised us that they had to be on guard continually to avoid informal targets leading to overzealousness.

It should not be surprising that Canada has the same ongoing problem.

11.2 THE USE OF STANDARDS

For the purpose of better understanding this chapter, we define below two types of standards used by both public and private sector organizations.

Resourcing Standards:

These standards are used to determine the total person years required to process an expected volume of a particular category of work within a responsibility/cost centre such as a District Office. The purpose of these standards is the budgeting and allocation of resources.

Individual Performance Standards:

> These standards are used to assess the performance of an individual employee. They can express the expected performance in terms of quantity of production, quality of technical performance and/or the quality of service delivery. The purpose of these standards is to provide a "yardstick" against which an employee's work can be measured.

The Department has used resourcing standards in several ways as legitimate management tools. They have been used to develop global work plans and to allocate manpower. They have been also been used to measure the performance of various organizational components and functions. For example, the Department measures the overall results of audit activities in terms of dollars recovered relative to the time spent by auditors. The Department uses these results to monitor and compare the efficiency and effectiveness of Audit Sections in its many District Offices. The same measures are used as an indicator of the level of taxpayer compliance, since high dollar values of reassessment may suggest low levels of initial compliance. When using resourcing standards in these ways, it was the Department's intention, in all cases, that they be applied to organizational components, not individual employees.

However, some supervisors in a few offices, contrary to department policy, had used these resourcing standards to develop work output targets for individual employees and to measure the subsequent performance of individual employees against these targets. A few of the resourcing standards would be acceptable as measures of individual employee performance, in that they reflected with reasonable accuracy the work content, the service and quality requirements and the time required to perform a task. On the other hand, most of the Department's resourcing standards were not acceptable as a basis for measuring individual employee performance, as they did not take into account many of the work related factors that could affect an individual's performance.

The Department has never had a policy of imposed dollar recovery quotas at the individual auditor level and the inappropriate application of resourcing standards to the measurement of individual employee performance was limited to a few offices. Most District Offices encountered no difficulties in this area and clearly made every effort to encourage department employees to focus on service to the taxpayer and on work quality as well as quantity.

It was the misapplication of these resourcing standards that led to the criticism surrounding this issue and the accusations that quotas had been established for individual employees, that quantity was being emphasized over quality and that department policy favoured a hard line towards taxpayers.

11.3 THE NEED FOR INDIVIDUAL PERFORMANCE STANDARDS

There is an important and persuasive case to be made for the use of appropriate measures of performance in every organization. Obviously, these will vary from one organization to another and between components of any one organization, depending

on such factors as complexity of work, professional judgement required and elapsed time of tasks; however these factors can be accounted for so that the benefits of standards can accrue to all concerned.

Who can benefit from the use of standards and in what way? In the case of Revenue Canada, Taxation, there are several answers to these questions:

- Performance standards and the process by which they are developed give substance to the mission of the Department. The establishment and application of standards require management to clarify the mission statement in operational terms so that the relative importance of various activities and the emphasis given such things as taxpayer service and technical quality are apparent to everyone involved.
- Performance standards that accurately reflect work requirements and encourage the effective management of the resources employed in meeting the Department's objectives:
  - assure the taxpayer that he or she is being served by an efficient public service; and
  - assure management that it is receiving a fair day's work from all employees.
- Performance standards that focus on the technical quality of the work and provide a measure of the quality of the service relationship that exists between the department employee and the taxpayer
  - assure the taxpayer of evenhanded treatment within the self-assessment system; and
  - provide management with additional evidence that the service delivery and technical quality goals implicit in the Department's mission are being achieved.
- A combination of these performance standards, appropriately weighted to reflect the nature of an employee's work and the related service and quality expectations that flow from the Department's mission and objectives, provide employees with
  - a clear and comprehensive statement of the Department's expectations with respect to their performance;
  - a reliable and consistent measure of the actual work required to complete a task; and
  - an objective basis for receiving feedback on their performance and for comparing it to the performance of others.

It is a large task to develop individual and group performance standards, to ensure that the Department's management information system produces data for routinely assessing actual performance and to establish appropriate controls to ensure that the data are used properly within the performance evaluation process. The Department began work on just such a project in 1984. In our view, it will take several person years and considerable calendar time to both develop and implement this process at all levels and functions in the Department.

It was beyond the scope of our study to suggest what the performance standards should be. However, we have developed certain criteria that we believe should be applied during the development and implementation process. These are described in the chapter on Quotas in our detailed report. That chapter includes an example of the level and type of work in this area already completed by the Department.

We concur with much of the work the Department is now doing to establish performance standards, and we believe that, once this work has been completed and the appropriate coordination and control established, all employees will have a much better understanding of what is expected of them and how to achieve it.

11.4 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS

In this section we set out the findings identified in the course of carrying out the study, the action taken by Revenue Canada, Taxation with regard to certain of the deficiencies associated with these findings and our suggestions for further improvement, where appropriate.

11.4.1 FINDING: THERE WAS A NEED FOR CLEAR AND MORE COMPREHENSIVE INSTRUCTIONS WITH RESPECT TO INDIVIDUAL PERFORMANCE STANDARDS

Background

The Department had not adequately defined the responsibility and methodology for developing individual performance standards, although the job descriptions for some first and second level supervisors called for the development of individual performance standards for the employees under their supervision.

Because there was no clear methodology and, we suspect, a lack of relevant skills at this level of supervisor, considerable variance in the approach to developing individual performance standards and expected performance levels was possible. Duplication of effort on a large scale was certain.

Revenue Canada, Taxation Action

During 1984, Revenue Canada, Taxation began the process of developing centrally approved Performance Goals/Evaluation Criteria. Currently, these are available for selected positions, with the criteria being related to quality and timeliness of service. The intent is to develop comprehensive criteria covering not only quality and timeliness but also quantity and cost and to do so for all positions. In the interim, supervisors and managers are expected to formulate their own quality and timeliness criteria where these have not already been developed. All supervisors and managers are directed to avoid criteria that involve quantitative production goals or achievements of results over which the employee does not have control.

Recommendations

- The Department should develop clearer and more comprehensive instructions with respect to the development and use of individual performance standards. These instructions should ensure national coordination, but should also permit management and supervision to be responsive to local requirements.

- In establishing instructions regarding the development and application of standards, the Department should ensure that guidelines are provided and followed, that result in the establishment of standards appropriate to the evaluation of individual employee performance.

11.4.2 FINDING: RESOURCING STANDARDS WERE MISAPPLIED AND USED AS INDIVIDUAL PERFORMANCE STANDARDS IN SOME INSTANCES, CONTRARY TO DEPARTMENTAL POLICY

Background

Both in our interviews and in our review of related documentation, we noted that resourcing standards had been used by some supervisory personnel to assess individual employee productivity and work performance. Those supervisors had resorted to a simplistic conversion of resourcing standards to individual performance standards.

Revenue Canada, Taxation Action

During the latter half of 1984, the Department undertook extensive measures to counteract the potential use of resourcing standards as measures of individual performance. Activities focussed on three primary areas. Staff at all levels received substantial communications from senior members of the Department outlining the Department's position with respect to the measurement of individual performance. While the Department remains committed in principle to a comprehensive and fair assessment of individual performance, until appropriate criteria can be developed, performance is to be measured only in terms of quality and timeliness of service.

The Department has begun work on the development of performance criteria related to quality and timeliness for specific positions. These form a part of various revisions, made in the late Fall of 1984, to the performance review and appraisal documents and procedures. Interim guidelines for the review of employee performance within 13 key jobs in audit, assessing and collections were provided by Head Office to line management. Also, workshops were held with management and supervisory staff to explain the Department's position with respect to individual performance measurement. Finally, plans are in place for Head Office to review annually a statistically valid sample of employee appraisal documents to ensure that appropriate performance indicators and individual performance standards are being used.

Recommendation

- The Department should continue to educate its managers and supervisors in the development and use of both resourcing and individual performance standards.

11.4.3 FINDING: METHODOLOGIES FOR ESTABLISHING STANDARDS APPROPRIATE TO THE MEASUREMENT OF INDIVIDUAL PERFORMANCE HAD NOT BEEN DEVELOPED

Background

While we were aware of the work the Department had been doing in respect of the development of individual performance indicators, specific methodologies for establishing the actual standards or units of measurement for measuring individual performance relative to these indicators had not been developed at the time of our study.

Recommendation

- The Department should continue to expand its work beyond the development of performance indicators, to define and document methods and procedures for establishing individual performance standards. Once the methodology has been defined, each supervisor and manager should be trained in its appropriate application.

11.4.4 FINDING: METHODS AND PROCEDURES FOR DEVELOPING RESOURCING STANDARDS WERE POORLY UNDERSTOOD BY MANY OFFICIALS

Background

During the course of our interviews, we noted that very few officials, beyond those in head office functional groups, had a complete and accurate understanding of the process used to establish resourcing standards. Communication of the steps involved, and rationalization of this procedure with the responsibility centres, could result in streamlining the resourcing procedure, better identification of database concerns, fewer arguments at the mediation stage and standards that reflect actual manpower required.

Recommendation

- The Department should better define, document and more widely communicate to appropriate levels of management the methodology for establishing and applying resourcing standards.

11.4.5 FINDING: SOME DISTRICT OFFICES CHANGED RESOURCING STANDARDS, THEREBY PUTTING PRESSURE ON SOME STAFF

Background

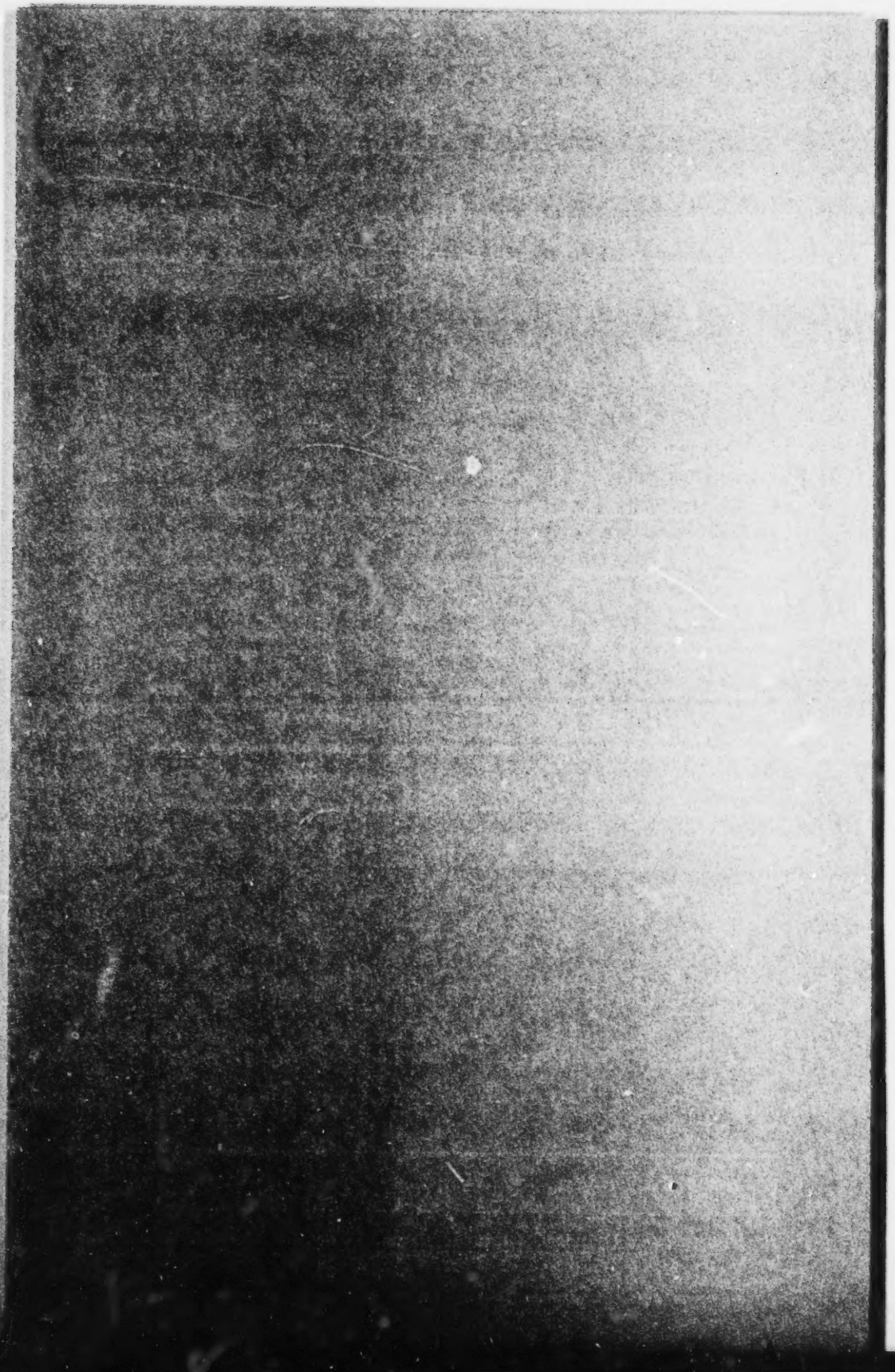
In some cases (we have identified two), District Offices chose to establish a second tier of resourcing standards that were more stringent than those developed by Head Office. By doing so, local management was able to reallocate resources to achieve local production targets and service objectives. We question whether this practice served the achievement of the Department's national service goals, particularly if a reduction of resources in certain activities was likely to create undue production pressure on employees and further aggravate service relationships with taxpayers.

Recommendation

- The Department should ensure that controls are in place to prevent District Offices from changing resourcing standards and putting pressure on staff to increase production at the expense of quality and service.

TABLE OF CONTENTS

CHAPTER 12:	**TRAINING**	**131**
	12.1 INTRODUCTION	131
	12.2 DESCRIPTION OF SYSTEMS	131
	12.2.1 Training Programs for Specific Groups	131
	12.2.2 Training in Industry Specialization	132
	12.2.3 On-the-Job Training	132
	12.2.4 Quality of Training	132
	12.2.5 Amount of Training Received	133
	12.3 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS	133



CHAPTER 12: TRAINING

12.1 INTRODUCTION

This chapter of our report deals with the training programs designed by Revenue Canada, Taxation to develop and maintain the knowledge and skills of its staff.

Prior to 1974, most of the Department's training was conducted in the local offices. Line staff acted as trainers, and consistency and quality among offices were questionable.

In 1974, the Centre for Career Development (CCD) was established in Ottawa. Initially, CCD was charged with the responsibility of responding to the training needs of new recruits. After a departmental study in 1979, CCD was reorganized and its mandate was expanded to incorporate a broader focus on continuing education for all staff.

12.2 DESCRIPTION OF SYSTEMS

CCD employs a systems approach to training which comprises five steps, each supported by a comprehensive evaluation process:

Step One:	Preparation of Annual Training Plan, requiring analysis of operational problems having training implications
Step Two:	Training needs assessment and development of course specifications
Step Three:	Course design
Step Four:	Program testing and modification
Step Five:	Delivery

These steps are described in the chapter on Training in our detailed report. Also described in that chapter are the services provided by CCD, which include client services, technical studies, educational services, language training and management development.

12.2.1 Training Programs for Specific Groups

The Department had no formal policy with regard to the amount or type of mandatory training which specific groups of employees were required to receive (although the 1985-86 Annual Training Plan calls for a move in this direction). Instead, CCD had designed curricula for various staff groups. Local supervisors and managers

were expected to assign staff to the various courses included in each curriculum as appropriate.

In some cases, curricula were quite detailed and specific. For other groups, for example those who worked in the Taxation Centres, the curriculum was specified less clearly. Attendance was usually prompted by the need to acquire new skills. For example, it is unlikely that any new clerk in a Taxation Centre would have begun work without first participating in "Information Session for New Clerks" and "Initial Assessing - New Clerks (Classified)". The first course provided clerks with an introduction to the Department, while the second provided specific knowledge and skills needed to perform the job.

For most groups, the responsibility for making decisions concerning who would attend which courses lay primarily with line management. A number of factors were likely to contribute to such decisions. These included: the number of courses available from which to choose; the timing and location of course offerings; the number of new staff hired; the specific performance deficiencies of current staff; changes in work practices or duties; the attitude of the manager toward training; and pressure from staff for training. As a result, the amount and type of training received by staff holding similar positions may have varied within and across locations.

The CCD has recently completed a comprehensive analysis of training needs for enquiries and office examination staff. Training coordinators will be assigned to these areas to determine specific training needs and build individualized curricula based on mandatory and non-mandatory offerings.

12.2.2 Training in Industry Specialization

CCD offered some training in tax administration as it related to specialized types of work (e.g., farming). However, proficiency in tax matters related to specialized industries was gained, for the most part, through on-the-job experience working under a case manager who had worked in that industry for some period of time. Case managers for an industry participated in a yearly workshop sponsored by Special Audit. The Annual Training Plan for 1985-86 calls for the introduction of more formal training in these areas.

12.2.3 On-the-Job Training

On-the-job training was an important method of providing training, yet little was known about its quality or effectiveness. CCD planned to introduce more pre- and post-course testing, in an effort to improve its evaluation of on-the-job training, and was recruiting an educational specialist for this purpose. This form of training is among the most difficult to monitor and control, but in many ways it is the most powerful and, as CCD recognized, merits substantial attention.

12.2.4 Quality of Training

To evaluate the quality of technical instruction, we reviewed several courses in some detail. In all cases, the courses appeared to be developed and designed in accordance with tested principles of adult education.

12.2.5 Amount of Training Received

Questions concerning the amount of training received by department staff have been raised in a number of instances. For example, the Progressive Conservative Task Force on Revenue Canada found "...that audit and assessing staff are insufficiently trained" and recommended that the Department "improve staff training". In addition, many of those who submitted briefs to us challenged the adequacy of current staff knowledge and skills.

In the absence of a comprehensive needs analysis, neither we nor the Department could evaluate, with any degree of certainty, whether staff received enough training to meet their particular needs. As another form of evaluation, we turned to an external standard of comparison. We compared the training available to the Department's audit group with that provided to staff within several major public accounting firms.

Although the results of such a comparison must be considered highly tentative, they suggested that the Department had available (at least for its audit group) an amount of training comparable to that offered by large public accounting firms. However, training for audit and tax staff with accounting firms is largely mandatory and, therefore, the amount and type of training received within a firm is consistent. Within Revenue Canada, Taxation, technical training provided by CCD was not mandatory. However, plans for Audit and for Verification and Collections in 1985/86 include extensive mandatory training.

As a final source of information concerning the amount of training that department staff received, we turned to the results of the employee survey conducted by Dimension Consultants (see Exhibits 12.1 to 12.4). The results of this study suggested that, on the whole, staff perceived a need for more training.

The perceptions of staff and of the public, comparisons across offices and comparisons with public accounting firms underscore the importance of conducting a comprehensive analysis of training needs to establish an appropriate framework within which to determine the amount, type and frequency of training which the Department's staff require.

12.3 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS

In this section we set out the findings identified in the course of carrying out the study, the action taken by Revenue Canada, Taxation with regard to certain of the deficiencies associated with these findings and our suggestions for further improvement, where appropriate.

The Department has taken several steps to respond to our suggestions. For example, additional courses have been added, a major project is underway to revise and update the Department's training policies, and training coordinators have been assigned to each District Office. In addition, all our recommendations (which were discussed with the Department in the Fall of 1984) have now been addressed in the Department's Annual Training Plan for 1985-86 (see Appendix D).

How often within your current position **do** you receive training designed to upgrade/update your skill knowledge level?

Frequency	% of Respondents						
	Total	Appeals	Audit	Collection	Assessing	Taxroll	Other
At least once every 6 months	11	5	7	11	11	23	12
Once every 6 months – 1 year	18	13	21	12	22	16	15
Once every 1-2 years	21	18	31	16	20	16	17
At intervals greater than 2 years	13	14	18	14	10	5	11
Never receive skill updating	33	48	21	41	34	34	40

How often within your current position **should** you receive training designed to upgrade/update your skill knowledge level?

Frequency	% of Respondents						
	Total	Appeals	Audit	Collection	Assessing	Taxroll	Other
At least once every 6 months	44	42	46	35	52	55	36
Once every 6 months – 1 year	34	37	35	36	34	23	35
Once every 1-2 years	15	16	15	21	10	12	17
At intervals greater than 2 years	2	3	1	2	1	–	3
Never receive skill updating	2	1	1	2	1	3	3

Exhibit 12.3

During the last 12 months, how many working days have you spent in training sessions?

Number of Days	% of Respondents						
	Total	Appeals	Audit	Collection	Assessing	Taxroll	Other
None	25	35	16	33	19	21	33
1-5	43	47	52	36	41	51	36
5-10	18	12	20	18	20	14	16
10-20	9	5	9	9	12	8	8
More than 20	5	1	2	5	7	6	6

Exhibit 12.4

How long after beginning your current position did you receive training relating to this position?

Received Training	% of Respondents						
	Total	Appeals	Audit	Collection	Assessing	Taxroll	Other
Immediately	38	49	30	32	47	38	40
Within one month	10	3	9	11	10	17	10
Within 2-3 months	8	4	10	12	6	7	7
Within 4-6 months	7	2	9	12	6	7	6
Within 7-12 months	6	2	9	7	4	6	6
More than 1 full year	9	7	12	9	6	7	10
Never received training	17	33	18	11	17	12	17

Implementation of each of the recommendations outlined below is either underway or planned for 1985-86.

12.3.1 FINDING: THE CENTRE FOR CAREER DEVELOPMENT HAD NOT BEEN GIVEN SUFFICIENT CONTROL OVER TRAINING AND EDUCATION ACTIVITIES

Background

When we commenced our study, the Department was without adequate and up-to-date policies with respect to training. CCD had not been given a mandate with primary responsibility for the identification and analysis of training needs, or for monitoring and controlling the delivery of training. Further, the Department had no specified requirements for mandatory training and no adequate alternative control mechanisms to ensure that staff received the training they required.

Revenue Canada, Taxation Action

Training policies have been revised to provide CCD with clear responsibility for the identification and analysis of training needs and for monitoring and controlling the delivery of training.

12.3.2 FINDING: THE DEPARTMENT COULD NOT BE SURE THAT ITS STAFF WERE RECEIVING ADEQUATE TRAINING

Background

Many of those we heard from during the course of our study reported apparent gaps in staff knowledge and skills. Many of the briefs we received commented on lack of skill among audit staff.

The Department had no adequate definition or validation of curricula for its various jobs; it did not have mandatory training requirements and did not maintain sufficiently complete and consistent training records. In addition, staff reported the need for more training. Based on these findings and our comparisons with public accounting firms, we concluded that the amount of training taken by Revenue Canada, Taxation staff was questionable at best and needed to be further investigated and better controlled.

In addition to the in-house courses provided to Revenue Canada, Taxation staff, there are numerous external courses available, such as the CICA In-Depth Tax Course. In addition to the direct educational benefit, this type of course would afford an opportunity for department personnel to mix with tax professionals in the private sector.

Currently, an executive interchange arrangement exists whereby tax practitioners can spend a year, or two if they wish, working in the Department, generally with one of the Rulings Directorates. However, Revenue Canada, Taxation staff do not leave the Department to work with accounting or legal firms.

Revenue Canada, Taxation Action

In 1985/86, substantially increased resources are being applied to upgrade, broaden and expand staff knowledge and skills. Departmental personnel devoted to

training are being increased by over 80 percent and expenditures by 53 percent. Audit as well as Verification and Collections are expanding their training programs substantially, including mandatory training for district office staff.

Recommendations

- The Department should introduce further measures to assure itself that staff are receiving adequate and appropriate training. At a minimum, training specialists should be assigned to each District Office, Taxation Centre and head office functional group. Responsibilities should include monitoring of curriculum design and course assignment, maintenance of training records, identification of training needs and evaluation of all training. Given the significance of these positions, we suggest that they be staffed with senior level training specialists.
- The use of external courses by Revenue Canada, Taxation personnel should be increased.
- An executive interchange system should be implemented whereby department staff are able to gain experience working with accounting firms on a one year basis.

12.3.3 FINDING: TRAINING PROGRAMS WERE SOUND, BUT DID NOT ALWAYS REFLECT CURRENT LEGISLATION AND POLICY

Background

We examined, in some detail, the course material available within the Department and the various development and delivery activities associated with these. For the most part, we found that CCD, within the limits of its current budget and authority, conducted its affairs in a professional and responsible fashion. CCD staff shared many of the concerns we identified and, in most cases, were acting to resolve these.

CCD was frequently unable to deliver annual updates to the field on a timely basis. No formal mechanism existed to provide CCD with advance information on changes in legislation and administrative policy. For on-going courses, delays in receiving information on changes posed serious difficulties. Given its large catalogue of offerings, CCD had insufficient time for course revisions, and participants were often instructed using the prior year's forms and materials.

Revenue Canada, Taxation Action

CCD is exploring alternatives (e.g., computer-assisted instruction) which should substantially increase the speed with which revisions to courses are disseminated. In addition, the anticipated increase in person years allocated to CCD for 1985-86 should assist CCD in responding to training requirements on a more timely basis.

Recommendation

- CCD should identify and implement strategies for improving the effectiveness and efficiency with which staff are given training on changes in tax legislation and administrative policy by ensuring that these changes are reflected in course content as quickly as possible.

12.3.4 FINDING: RELATIVELY LITTLE TRAINING IN NON-TECHNICAL SUBJECT MATTER WAS AVAILABLE

Background

The new Mandate and Operational Principles for Revenue Canada, Taxation stresses the Department's dual responsibilities of enforcement and service to the taxpayer. A review of the Department's courses shows the strong emphasis the Department placed on technical training.

It would appear, from the comments we received, that CCD's practice of weaving service considerations into technical subject matter was not sufficient to meet staff training needs. Further, the employee survey findings confirm that staff themselves perceived a need for greater training in interpersonal skills.

In summary, there was relatively little training available for employees which focussed specifically on the development of service-related and or interpersonal skills to the exclusion of technical topics. While some supervisory and management training was available, this hao not been integrated with service requirements, nor was it perceived as sufficient.

Recommendations

- The Department should ensure that all managers and supervisors participate in existing management and supervisory courses.
- As part of a needs analysis, the Department should assess the requirement for more frequent and in-depth training to meet service-related knowledge and skill requirements.

TABLE OF CONTENTS

CHAPTER 13:	**DATA PROCESSING**	**141**
	13.1 INTRODUCTION	141
	13.2 DESCRIPTION OF T1 COMPUTER SYSTEM	142
	13.2.1 On-line Data Entry Sub-system	142
	13.2.2 Assessing Sub-system	142
	13.2.3 On-line Enquiry Sub-systems	142
	13.2.4 Other T1 Related Systems	142
	13.3 T1 PROCESSING 1983 AND 1984	143
	13.4 SECURITY AND ACCESS TO COMPUTER DATA	143
	13.5 T2 COMPUTER SYSTEM	144
	13.6 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS	144

CHAPTER 13:
DATA PROCESSING

13.1 INTRODUCTION

Revenue Canada, Taxation is one of the most extensive users of electronic data processing in the Federal Government. The computer equipment and systems are employed for two major purposes: first, to process tax returns; and, second, to produce an array of internal management and statistical reports to assist in the management of the Department. In addition, information is provided to other bodies e.g., provinces, Statistics Canada and other federal departments.

This chapter deals with the computer-based systems which are used to process T1 and T2 tax returns. It also describes the increasing number of support systems that make computer-stored information quickly accessible by the District Offices. The chapter on Management Information Systems comments on the computer-based internal management information systems.

Although the Systems Directorate has responsibility for the technical design of the computer systems, i.e., how the computer is to carry out a particular function, the responsibility for the specification of the function belongs to various divisions in the Department.

In our review, we devoted the major portion of our time to the T1 computer system and its sub-systems, although brief comment is also included on the T2 system.

The Department's computer systems are in a period of transition. Dramatic improvements have already taken place in implementing long-range plans with the installation of on-line data entry, verification and correction systems. These have significantly improved the speed and efficiency of the front-end of the T1 processing system. Similarly, major improvements have been made to the on-line enquiry sub-system which will make available an increasing volume of detailed T1 information to the District Offices. Finally, the present batch-oriented assessing system, which produces the assessment notices and refunds, is old. At the time we commenced our study, the system was scheduled to be replaced in 1986; by February, 1985 the date of implementation had changed to 1987.

The present computer system processes T1 returns with reasonable speed. Under normal circumstances, the Department receives few complaints from taxpayers about the time taken to process returns and produce assessment notices and refund cheques.

13.2 DESCRIPTION OF T1 COMPUTER SYSTEM

The T1 system is made up of several sub-systems, involving several hundred computer programs. The system consists of three major sub-systems: on-line data entry; assessing; and on-line enquiry.

13.2.1 On-line Data Entry Sub-system

The data entry, or front-end of the system, uses terminals installed in the Taxation Centres which are connected on-line to the Department's central computer facility in Ottawa. This sub-system permits the quick identification of the returns of taxpayers who have not used the pre-labelled forms, by referring to an on-line taxpayer file (called TAXADD) containing a limited amount of key information. It also provides for the entry of the detailed information included in the T1 return.

13.2.2 Assessing Sub-system

This system operates in a batch mode, processing about 700,000 to 800,000 returns in a batch. As a first step in assessment processing, it is necessary to extract the relevant taxpayer information from the extremely large taxpayer file (TAPMA) and, similarly, to extract installment payment and other accounting data from the accounting and collection master file (called CINDAC).

With the appropriate taxpayer data selected, the major assessment run is carried out, ultimately producing assessment notices, refund data (to permit Supply and Services Canada to prepare the cheques) and error correction reports.

The assessing sub-system is currently being redesigned. As of February, 1985, the replacement date had been deferred from 1986 to 1987.

13.2.3 On-line Enquiry Sub-system

A limited amount of information with respect to such things as total assessment, refunds, installment payments, and amounts owing has been available on-line to the District Offices since 1973, through the RAPID system.

Since 1981, the Department has initiated several projects and developed a number of new systems to make an increasing amount of information available on an on-line basis. These changes will have a dramatic effect on service to the taxpayer. At the same time, the new on-line information will increase the efficiency of the District Offices and will reduce the current cost and delays involved in transferring tax returns from Taxation Centres to District Offices.

The expansion of the on-line enquiry capability, which became possible with the installation of additional terminals in 1984, should substantially improve the timeliness with which the District Offices can respond to taxpayer enquiries in 1985 and beyond.

13.2.4 Other T1 Related Systems

For the sake of brevity, we have not referred to a large number of other systems fundamental to the operation of the T1 processing system. Some of these systems

have been updated recently, while others are old and scheduled for redesign. Their age notwithstanding, they did not appear to be having an unfavourable impact on the overall processing of T1 returns.

13.3 T1 PROCESSING 1983 AND 1984

When we carried out our initial review of the computer systems in February 1984, we were concerned about their performance the previous year. Clearly there had been major delays in processing, and this undoubtedly had seriously damaged the public image of the Department.

The 1983 processing difficulties appeared to result from three factors. First, the legislative changes to the Income Tax Act were not finalized until late in 1982 (the amending bill was not passed into law until March 1983), which left inadequate time to change the existing systems and fully test them before starting up 1983 processing. Since there is a direct relationship between the issuing of refunds and the preparation of assessment notices, this delay had a dramatic impact on the speed with which taxpayers received refunds.

The second major contributing factor to the 1983 processing difficulties, resulting in part from the operating problems described above, was the lack of sufficient computer processing capacity to quickly recover from the effects of these problems.

The third factor affecting 1983 was the implementation of the first phase of a redesigned T1 processing system which, even under ideal circumstances, would have entailed a delay of a minimum of two weeks to the commencement of processing.

While tax processing performance in 1983 was poor, it was clear from our discussions in February 1984 that there was little probability that these problems would recur in 1984. In fact, processing in 1984 proceeded smoothly.

The introduction of the on-line Income and Deduction file should be a major step in increasing the ability of the District Offices to provide an improved level of service to taxpayers.

The Department is currently experimenting with microfilming Category 0 tax returns (salaried taxpayers with limited investment income). Not only could the use of microfilm have a significant impact on service to taxpayers, but it could also have an equally significant impact on the efficiency with which the Department files, stores and accesses the original tax returns.

13.4 SECURITY AND ACCESS TO COMPUTER DATA

Our terms of reference did not include carrying out a detailed review of the system of internal controls used in conjunction with the computer systems, the security measures taken to protect the confidentiality of taxpayer data in the computer systems, or the contingency plans of the Department, should the Department's central computer facility be out of operation for a prolonged period. However, we did discuss in general

terms the subject of security with Systems and with the Security Program Group of the Management Services Branch.

The introduction of the on-line Income and Deduction file dramatically increased the volume and level of detail of taxpayer information accessible through on-line terminals. This ease of accessing the on-line information, in itself, has increased the need for a higher level of security. The RCMP periodically reviews the security measures of the Department. It did so in 1975 and 1979, but has not done so since the Income and Deduction file was introduced. The next RCMP review is scheduled for 1985.

The Department has reviewed security practices and adopted new guidelines appropriate to the present systems. New passwords have been issued and staff trained in the software security systems.

13.5 T2 COMPUTER SYSTEM

The present system is old and does not reflect many of the up-to-date characteristics of the present T1 processing system. At the time of our study, a new T2 processing system was scheduled for installation in 1988.

There have been relatively fewer complaints about the T2 computer system and its timeliness, probably because of the proportionately fewer number of refunds involved in T2 processing. We agree with the Department that, in the short term, the redesign of the T1 system should be given higher priority in the allocation of resources.

13.6 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS

In this section we set out the findings identified in the course of carrying out the study, the action taken by Revenue Canada, Taxation with regard to certain of the deficiencies associated with these findings and our suggestions for further improvement, where appropriate.

13.6.1 FINDING: LATE PASSAGE OF TAX LEGISLATION CAN HAVE A SEVERE IMPACT ON SERVICE TO THE TAXPAYER

Background

The processing performance in 1983 clearly illustrated the severe impact that late passage of tax legislation can have on service to taxpayers (i.e., late assessment notices and refunds). When budgets are passed late in the year, Systems may not have adequate time to make and test the required changes to the T1 system prior to the commencement of processing.

Recommendations

- To provide the necessary communication links, a senior member of the Department, knowledgeable in the design of the present T1 processing system, should be an advisor to the Assistant Deputy Minister, Tax Policy in the Department of

Finance. This person should provide advice regarding the time necessary to implement current year tax changes, so that Revenue Canada, Taxation's ability to process most tax returns on an accurate and timely basis is not jeopardized.

- To reduce the potential impact of delayed tax legislation, Revenue Canada, Taxation should accelerate the planned improvements in the assessing system, which will cut down on the lead time necessary for annual computer program redesign.

13.6.2 FINDING: SERVICE TO THE TAXPAYER WOULD BE IMPROVED IF THE USE OF TECHNOLOGY WERE ACCELERATED

Background

The Department recognized the scope for improving the level of service to taxpayers, particularly in the timely response to taxpayer questions and enquiries; projects were underway to enable field offices to improve taxpayer service.

Recommendation

- Continued emphasis should be given to designing and implementing, as quickly as possible, computer-based systems that exploit available technology and which will significantly improve service to the taxpayer.

13.6.3 FINDING: SECURITY GUIDELINES HAD NOT BEEN REASSESSED IN THE LIGHT OF TAXPAYER DATA RETAINED IN EASILY ACCESSIBLE ON-LINE FILES

Background

Prior to 1984, access to on-line (RAPID) computer files was controlled through the physical security of the computer terminals. When we began our study, the Department had not published updated security guidelines specifically designed for the on-line Income and Deduction file.

Revenue Canada, Taxation Action

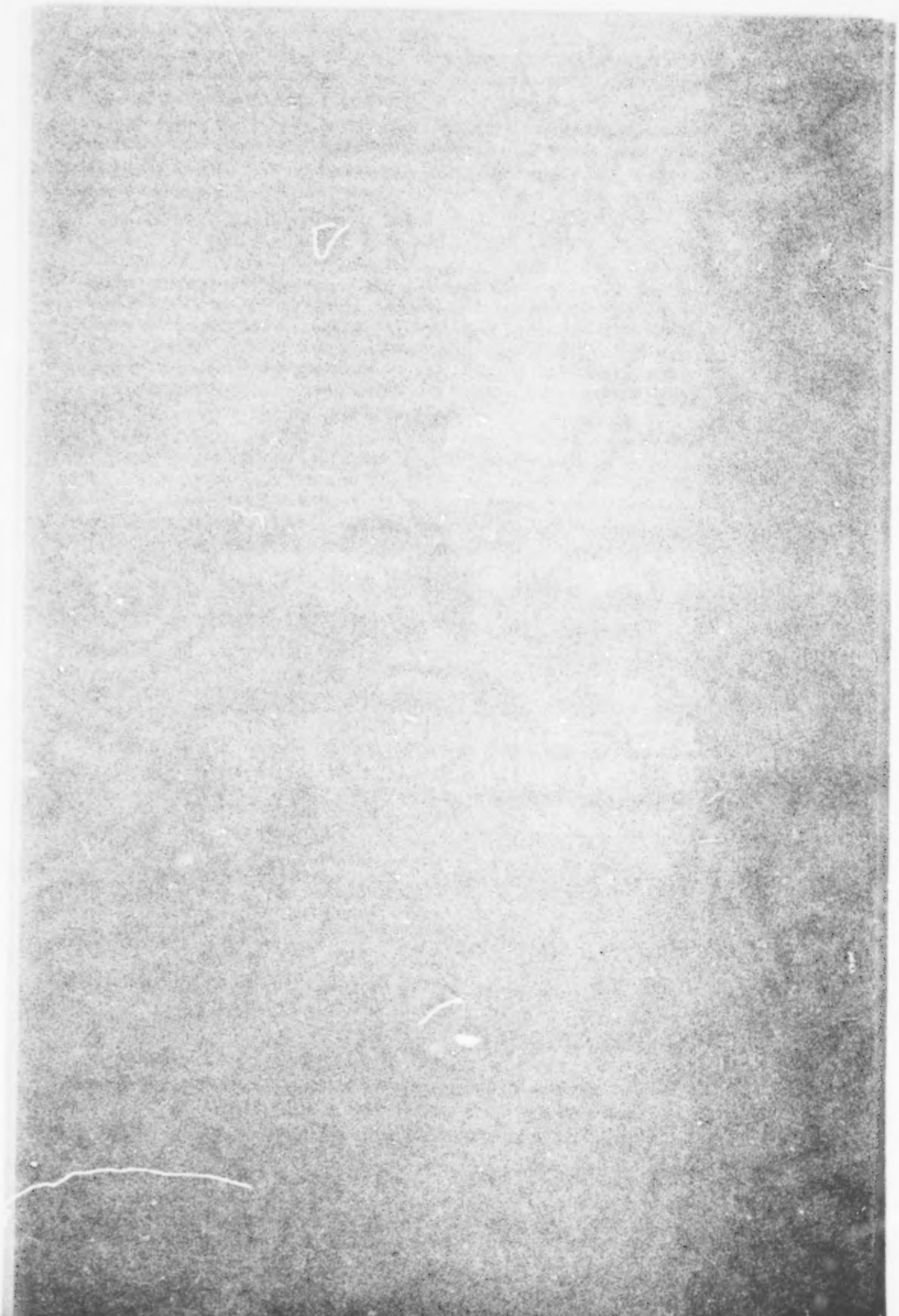
New security guidelines using a software security system now have been developed for the on-line Income and Deduction file. Staff have been trained in the new system and have been issued passwords.

Recommendation

- Appropriate security reviews and measures should accompany the design, redesign and implementation of all computer systems.

TABLE OF CONTENTS

CHAPTER 14:	**MANAGEMENT INFORMATION SYSTEMS**	**149**
	14.1 INTRODUCTION	149
	14.2 DESCRIPTION OF SYSTEMS	149
	14.2.1 Taxation Centres	150
	14.2.2 District Offices	150
	14.2.3 Regional Offices	150
	14.2.4 Head Office	150
	14.2.5 Administrative Information Systems	150
	14.3 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS	151



CHAPTER 14: MANAGEMENT INFORMATION SYSTEMS

14.1 INTRODUCTION

For any large organization to function efficiently and effectively in accordance with its statement of mission, it requires one or more management information systems. These management information systems must be able to measure the output of key activities for the managers concerned. In addition, they must supply reports to managers at all levels of the organization, with the appropriate amount of detail for each manager to assess whether the activities for which he or she is accountable are proceeding according to plan.

Management information systems used in the Department can be divided into two related categories. First, there are production systems, which are of primary importance to the Department, and which are designed to monitor and control the processing of all taxpayer returns and related information. Second, the Department has a number of administrative systems which provide information to assist in the management of day-to-day activities, such as planning and controlling the use of human resources. Together these systems provide information for management to control resource use and measure the effectiveness of operations.

This chapter is concerned with administrative systems. Our review was directed primarily at those aspects of the Department's management information systems which have direct impact on the level and quality of service to the taxpayer and on equality of treatment among taxpayers.

Our first step in defining the Department's management information requirements was to determine how each system was used and what reports were produced by that system. Having done so, we considered whether enhancements, deletions or new systems could better provide the information needed by managers to perform their job functions. Our specific findings and recommendations in that regard are detailed in the second half of this chapter.

14.2 DESCRIPTION OF SYSTEMS

The Department's plan of organization consists of four major components Head Office, Regional Offices, District Offices and Taxation Centres. Management within each of these organizational components has a need for, and is provided with, different types and amounts of information.

14.2.1 Taxation Centres

Managers in the Taxation Centres receive a wide variety of management information, including reports on:

- staff utilization;
- number and quality of taxpayer returns assessed (T1's only);
- number and reasons for errors in the assessing process;
- those returns selected for further manual processing because of their complexity;
- all T1 individual late-filers;
- discontinued actions; and
- production and error reports on the processing of T1 returns.

14.2.2 District Offices

Reports received by managers in the District Offices include:

- staff utilization;
- T1 accounts receivable and installment credits;
- corporate (T2) accounts receivable and installment credits;
- employer payroll deductions for Canada Pension Plan, Unemployment Insurance and Income Tax;
- income deductions, T4 information and identification data;
- the results of test audits;
- status of audit case loads;
- audit results by income range;
- analyses of audits and quality of work;
- appeals received, in total and by section;
- appeals currently under litigation; and
- final disposal of appeals.

14.2.3 Regional Offices

During the peak tax return processing period, the regional Assistant Deputy Minister receives weekly reports of processing activity from the Taxation Centres. These are used to identify any potential processing problems at the Centres.

14.2.4 Head Office

Each functional head reporting to an Assistant Deputy Minister receives, on a quarterly basis, statistical information by District Office and summarized nationally. This information includes statistics on productivity, time utilization and income changes by category of taxpayer.

14.2.5 Administrative Information Systems

In addition to the management information systems, which are based on data extracted from the tax return processing system and from the master files associated

with that system, there are a number of administrative information systems used by management. These systems, which are described in the chapter on Management Information Systems in our detailed report, are as follows:

- Time Production Systems;
- Audit Information Management System;
- Personnel Management System;
- Resource Management System; and
- Attendance, Leave, Overtime, Shift Work System.

14.3 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS

In this section we set out our findings identified during the course of carrying out this study, the action taken by Revenue Canada, Taxation with regard to certain of the deficiencies associated with these findings, and our suggestions for further improvement, where appropriate.

14.3.1 FINDING: INFORMATION NEEDED BY MANAGERS TO MEET THE DEPARTMENT'S MISSION WAS NOT ADEQUATE

Background

Many of the Department's problems have resulted from the lack of clear sustained direction from senior management in the development of management information systems. Senior management did not appear to have committed sufficient time or assigned sufficient priority to the development of systems designed specifically to meet their own needs.

As a result of the Department's new mission statement discussed in earlier chapters, management information systems will need to be reviewed to assist the Department to meet its mission. The next step for the Department is to define, at each level of management, the information required by managers to undertake the tasks for which they are accountable.

Recommendations

- A major detailed review of the Department's management information needs should be undertaken.
- The Department should refine the information provided to managers to enable them to properly discharge the tasks for which they are accountable.

14.3.2 FINDING: A NUMBER OF REPORTS WHICH WERE NOT BEING USED OR WERE OF LIMITED USE WERE STILL BEING PRODUCED

Background

Our review of individual functional areas indicated that a number of reports were being produced, distributed and retained by managers who did not use them.

Thus, managers were receiving an excess of paper. In addition, scarce resources and processing time were being wasted. An internal study conducted several years ago indicated that 40 percent of all reports were not required or were not useful in their current form. Clearly, eliminating such reports or improving their usefulness would result in significant savings.

Recommendation

- The periodic review of the use of all management reports produced by the management information system should be reinforced.

14.3.3 FINDING: EXCEPTION REPORTING WAS SELDOM USED

Background

In all the systems we reviewed, with two exceptions, we found that the reports produced a listing of all data. As a result, managers at all levels received a significant volume of data, all of which they had to review to identify those areas requiring corrective action or further review.

Recommendation

- All major systems redesigns undertaken by the Department should include a review of the feasibility of exception reporting. The potential for exception reporting should be identified at all levels of management in a user study.

14.3.4 FINDING: STAFF HAD NOT RECEIVED ADEQUATE TRAINING IN THE USE OF INFORMATION SYSTEMS AND REPORTS

Background

Formal staff training courses did not always include material related to the use of existing information systems and the reports that were produced.

Recommendation

- The adequacy of informal training provided on-the-job should be reviewed to ensure that it includes instruction on the use of information systems and reports and that actual use is in accordance with expected use. Where required, formal training should be provided on the use of information provided by the systems.

14.3.5 FINDING: MANY OF THE REPORTS FROM THE DELINQUENT TAXPAYER REPORTING SYSTEM WERE NOT USED

Background

The DELPAC system is designed to control requests to delinquent taxpayers to file current and prior year returns. Of the seven DELPAC reports provided by the system, few were used. Nevertheless, all of the reports were received from Ottawa, filed and retained, creating unnecessary work for staff.

Recommendation

- The distribution of DELPAC system reports should be reviewed by the head office Taxroll Division to determine which of the reports are not needed by taxation centre managers.

14.3.6 FINDING: INFORMATION SUPPLIED TO SENIOR MANAGEMENT DID NOT PROVIDE SUFFICIENT DETAIL TO MONITOR ADEQUATELY THE AGE OF RECEIVABLES

The reports produced by the Department's accounts receivable system and Receivables Inventory Management System (RIMS), provided information on the amount of receivables collected during a given period of time. The amount of receivables collected (production) was the difference between the opening receivables balance, plus receivables entered into the system during the period less the closing balance. This calculation included, in part, current intake and, in part, opening inventory. As a result, it may have appeared that the older accounts were being cleared.

The Department's information system provided monthly data to managers in head office functional groups and in District Offices on those accounts outstanding for a period of less than one year, one to two years and over two years; further details were available by status, amount and age. However, if management required a finer analysis of account by age, more detailed reports on an account-by-account basis had to be analyzed. As a result, it was difficult for senior management to monitor and control the effectiveness of the collection activities at the District Office.

Recommendation

- The Department should develop an improved system for aging accounts for collection and provide senior management with a more appropriate aging of receivables.

14.3.7 FINDING: MUCH OF THE INFORMATION IN RECEIVABLES REPORTS WAS NOT BEING USED BY THE MANAGERS CONCERNED

Background

Our review and discussions with district office management indicated that only six of the forty monthly reports from various systems related to the control of receivables were used on any regular basis.

In each of the District Offices visited, a number of independent local systems had been developed, either on a manual basis or automated on micro-computer. Individually-developed systems used by local managers did not provide assurance to senior management that policy and procedures were being applied on a consistent basis.

Certain reports were ignored because of numerous and frequent inconsistencies between the reported amounts in different systems. We understand from our discussions with management that this problem occurred due to the existence of different processing cut-off dates between systems.

Recommendation

- The Policy and Systems Branch should review the use of reports used in controlling receivables to ensure that more meaningful information is provided to managers and to ensure adherence to national collections policy.

14.3.8 FINDING: REPORTS OF ACCOUNTS UNDER COLLECTION WERE NOT PROVIDED TO SUPERVISORY PERSONNEL BELOW THE SECTION LEVEL

Background

District Offices are organized in a hierarchical manner with the lowest level being a unit. A collection of units is a group and a collection of groups is a work section.

It is important, in the management and control of work, that sufficiently detailed information be provided to managers at the lowest level. We found, however, that the three major systems used by Verification and Collections (CINDAC, PAYDAC and CORPAC) provided data only down to the work section level.

Recommendation

- National and local systems, used by Verification and Collections, should be revised, as required, to provide appropriate information down to the unit and group level as well as to the work section level.

14.3.9 FINDING: VARIATIONS IN LOCAL SYSTEMS FOR MONITORING APPEALS MADE IT DIFFICULT TO ENSURE THAT APPEALS POLICIES WERE BEING APPLIED CONSISTENTLY

Background

In the absence of a national system to monitor and control appeals activities, each District Office had developed a local system. In some cases, the monitoring systems were manual and in other cases the systems were computer-based (using microcomputers or word processors).

As a result of the numerous local systems, senior departmental management were unable to ensure that the Department's appeals policies were being applied consistently across Canada.

Revenue Canada, Taxation Action

A computerized system has been developed for district office use which will provide senior management with some assurance that appeals policies are being applied consistently in all District Offices. These steps should be incorporated in the appeals information system, scheduled for implementation in 1985.

TABLE OF CONTENTS

CHAPTER 15:	**ROUTINE ASSESSING ACTIVITIES**	**157**
	15.1 INTRODUCTION	157
	15.2 DESCRIPTION OF SYSTEMS	157
	15.2.1 Processing of T1 Personal Income Tax Returns	157
	15.2.2 Installment Accounting	160
	15.2.3 Processing of T2 Corporation Income Tax Returns	160
	15.3 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS	162

CHAPTER 15:
ROUTINE ASSESSING ACTIVITIES

15.1 INTRODUCTION

S.152(1) of the Income Tax Act states "the Minister shall, with all due dispatch, examine a taxpayer's return of income for a taxation year." This chapter deals with the routine assessing activities which constitute the initial examination of a taxpayer's return and which lead up to and include the issuance of the Notice of Assessment after the taxpayer's return has been processed. The activities included in the assessment process are:

- installment accounting; and
- basic processing of tax returns
  - Personal T1 Return
  - Corporation T2 Return.

Processing of returns takes place in the seven Taxation Centres across the country, prior to final computer processing at the Data Centre in Ottawa. These Taxation Centres send out Notices of Assessment to taxpayers and forward requests to Supply and Services Canada to issue refund cheques.

Essentially the Taxation Centres are processing plants for assessing tax returns in accordance with policies and procedures developed by Head Office. Taxation centre staff also answer taxpayers' letters of enquiry and handle all correspondence pertaining to the filing of returns and to assessment notices.

15.2 DESCRIPTION OF SYSTEMS

15.2.1 Processing Of T1 Personal Income Tax Returns

The processing of personal income tax returns at Taxation Centres can be segregated into the following major activities:

- initial processing and classification;
- assessing;
- data conversion; and
- error correction.

Exhibit 15.1 illustrates the flow of T1 returns through the system. Each year, Revenue Canada, Taxation processes approximately 15 million tax returns in seven Taxation Centres, using what is known as the T1 "pipeline". The Department uses this term to describe the entire production process, within a Taxation Centre, for handling

REVENUE CANADA
TAXATION CENTRE
T 1 BASIC PROCESSING
MAIL EXAMINATION
CASH
ASSESSING SELECTION
PROFILE
CLASSIFIED
SPECIAL
SAS
DOA
IAS
COPS
TPC
TAX PAYERS
SORTING & NUMBERING
DATA CONVERSION
ON-LINE E.I.
CYCLE
DOWN-LINE E.I.
ERROR RETURNS
CANCEL LATION
CLEAN RETURNS
TAX ROLL
DSS
OTTAWA COMPUTER SERVICES
REFUNDS
NOTICE OF ASSESSMENT
TAX PAYERS
NO.OF RETURNS (1982) (in millions)
Profile 8.3
Off-Profile 6.8
10.1
LEGEND
SAS - Supplementary Assessing
DOA - District Office Assessment
IAS - Initial Assessing
COPS - Compliance and Other Programs
TPC - Taxpayer Contact
E.I. - Error Inspection

taxpayers' returns from initial receipt through assessment, updating of computer files, and filing of all documents. The processing time for returns varies depending on the complexity of the tax return, the point in time at which the tax return is received, and the accuracy with which the taxpayer has completed the tax return.

15.2.1.1 Initial Processing and Classification

As the T1 returns are received by Taxation Centres, the enclosures and attachments are reviewed to ensure that they are in the prescribed order to facilitate processing in Initial Assessing and conversion of data to computer format. Any returns with remittances are sent to Cash Accounting for processing and then are routed to Assessing.

15.2.1.2 Assessing

After leaving the Mail Room or Cash Accounting, the T1 returns go to an Assessing Selection Group where they are sorted according to complexity and distributed to various groups in the Assessing Division for processing.

At this point in the pipeline, approximately 55 percent of all T1 tax returns are classified as "on profile" returns. These are simple, straightforward income tax returns such as the T1 Specials that include employment earnings and minimal investment income, as well as a claim for property tax credits and child tax credits. Those returns which are not on profile returns are referred to as "off profile". On profile returns are not reviewed by assessment clerks and go directly to sorting and numbering for processing.

Those returns which are off profile are reviewed by assessing clerks who follow procedures and algorithms outlined in the Tax Assessing Manual. Based on instructions in the Manual, an assessing clerk will:

- allow a deduction;
- disallow a deduction;
- make changes to the tax return to comply with the information submitted;
- correct a tax return for wrong entries;
- refer the return to a unit or group head for decision; or
- refer a return to the Taxpayer Contact Group.

15.2.1.3 Data Conversion

The three major functions carried out at the data conversion stage are sorting, numbering and direct data entry. Sorting puts the returns into T1 general and T1 special groupings, and then into changed or unchanged address labels. In numbering, locator number labels are affixed to the returns. These labels allow returns to be traced within the pipeline and ensure that all returns received at this point are processed. At direct data entry, tax returns are keyed into the computer.

15.2.1.4 Error Correction

Once data conversion has been completed, on-line error correction is performed. The computer is programmed to perform a number of checks and calculations to ensure that taxpayers have completed returns correctly.

Once all errors have been corrected on the returns, they are released for processing through the assessing system. During this processing run, tax returns are matched with taxpayers' files and the computer performs a number of additional verifications. The returns are assessed either as clean (i.e., no errors) or are rejected for correction by the down-line Error Correction Group where errors are corrected manually.

With the exception of cancellations, all errors are corrected manually down-line by following instructions in the Tax Assessing Manual. Only the corrected information is sent back to Data Conversion for re-entry on a priority basis. The work of both the on-line and down-line error correction clerks is reviewed by a Quality Control Group within the Division. Due to the more complicated nature of the down-line tasks, the review rate used is generally higher than that used for on-line.

After the returns have been assessed as clean, data labels are affixed to the returns. The returns are sent to Taxroll within the Taxation Centre for filing. Refund cheques and the related Notices of Assessment are sent out by the Department of Supply and Service; all other Notices of Assessment are sent out by the Computer Services Division of the Department.

15.2.2 Installment Accounting

An account is opened for each taxpayer who is required to make quarterly installments. A computerized system accounts separately for arrears, current year installments and unassessed prior year installments. When reporting account balances to taxpayers, however, the system aggregates the installment payments for all un-assessed years and reports the assessed years and related adjustments separately.

15.2.3 Processing Of T2 Corporation Income Tax Returns

There are some 600,000 T2 returns, of which 500,000 involve income of less than $2.2 million. All T2 returns are processed at the Ottawa Taxation Centre, which receives returns from Ontario corporations through the mail. Returns from corporations in other provinces are first reviewed by other Taxation Centres and then sent to the Ottawa Taxation Centre for computer processing. The major activities in processing a T2 return are:

- initial processing and classification;
- assessing;
- data conversion; and
- error correction.

15.2.3.1 Initial Processing and Classification

At this point, T2 returns are sorted alphabetically into amended, duplicate, regular and payment-on-filing categories. Attachments are scanned and certain forms are removed and referred to the District Offices for follow-up. All returns are sent to the T2 Assessing Division, except those with remittances which are routed first to Cash Accounting.

15.2.3.2 Assessing

Two major functions are performed by Assessing:

- T2 identification (IDENT); and
- T2 initial assessing (IAS).

At IDENT, the taxpayer identification area on the T2 form is reviewed for completeness (name, address, account number, etc.). Returns are then sorted into nil, simple, complex and those requiring manual assessment.

The following procedures, as specified in the Tax Assessing Manual, are used for all nil, simple and complex returns:

- scan identification area;
- verify non-financial information;
- ensure all appropriate schedules are attached;
- ensure balances from T2S schedules are carried forward correctly;
- check small business deduction rate, manufacturing and processing calculation and tax credits; and
- verify other fields such as refundable dividend tax on hand, cumulative deduction account, dividend refund and provincial tax.

Additional instructions are provided in the Manual for those returns that have to be assessed manually (e.g., Crown corporations).

15.2.3.3 Data Conversion

Data conversion clerks key in the information from the returns and related schedules but perform no assessment function. A second group of keypunchers repeat the same function and key in the tax return for a second time. Discrepancies are highlighted and the errors must be corrected immediately. Keyed and verified returns are processed by Computer Services.

15.2.3.4 Error Correction

The Error Correction Section consists of two Groups, Control and Inspection.

Control receives a selection list from Computer Services indicating whether the T2s have been processed clean, are in error, have been cancelled or need to be recycled. All clean processed returns (i.e., no errors) are matched to the attached assessment information labels. Returns are sent to Taxroll and the assessment notice is mailed to the corporation. Error returns are matched to error printouts. Errors are identified by codes and the Tax Assessing Manual provides the necessary instructions to correct the errors.

The corporation computer program (CORPAC) assesses each return on a line-by-line basis. Once the program identifies a discrepancy between the T2 and the master file, or if an error is rejected by validity tests, an error message is produced and the program discontinues its assessment. The initial error must be corrected and the T2 reprocessed. This process continues until the return is "clean". A return may be processed three to five times before it has been cleanly processed. Correction procedures are provided by the Tax Assessing Manual and returns are reintroduced into the system in the same manner as error returns.

15.3 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS

In this section we set out the findings identified in the course of carrying out the study, the action taken by Revenue Canada, Taxation with regard to certain of the deficiencies associated with these findings and our suggestions for further improvement, where appropriate.

15.3.1 FINDING: THE OVERALL PIPELINE PROCESS NEEDED TO BE REVIEWED

Background

We found that the activities carried out at the Taxation Centres were accomplished in a reasonably efficient manner, given the volume of returns processed in the short peak period.

The Department has placed high priority on the processing of tax returns. Nevertheless, it is our understanding that the overall pipeline process has not been reviewed for a number of years despite interim improvements to a number of components. The improvements are the result of recommendations made in 1979 by the T1 Redesign Committee.

Revenue Canada, Taxation Action

The redesigned T1 program will be implemented for the 1986 tax year returns to be processed in 1987.

15.3.2 FINDING: PROCESSING OF RETURNS IN THE PRE-COMPUTER STAGES NEEDED TO BE ACCELERATED

Background

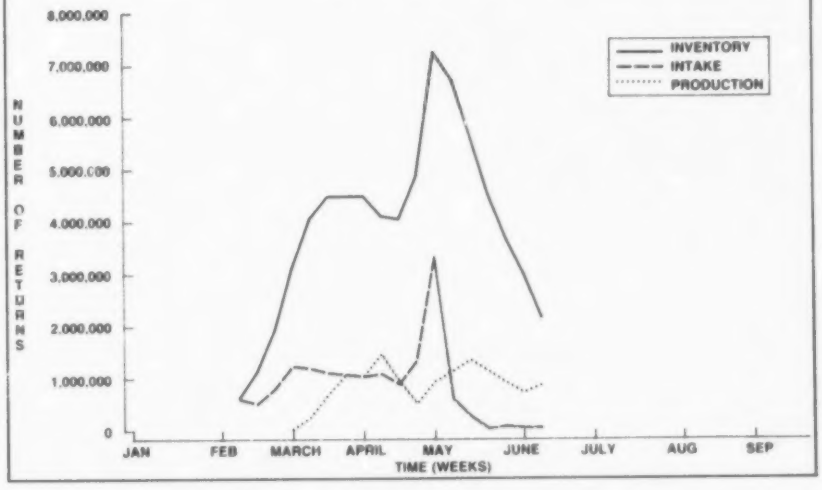
In the pre-computer processing stages, the number of returns processed **initially** lagged behind the number of returns taken in, thus allowing an inventory build up at each stage. The alternative would be to process all returns through the pre-computer stage as quickly as possible and allow a build up of inventory (if any) at the computer stage. This would ensure that the computer stage can optimize its throughput. It would also result in a reduction in the inventory in the system and hence reduce the **average** time for processing returns.

For example, Exhibit 15.2., Graph 1 shows that production was scheduled to lag behind intake with a resultant build-up of inventory. Exhibits 15.3 and 15.4 further illustrate this point by showing the input and output of returns and resultant inventories at four stages of the pipeline process. Graph 1, Exhibit 15.3 represents processing of the return in the Mail Room. Graph 2 represents processing after the mail room and up to but not including sorting and numbering. Exhibit 15.4, Graph 1, illustrates processing from sorting and numbering to the point where a return is waiting for the Cycle. Graph 2 represents the Cycle.

Revenue Canada, Taxation has developed forecasting techniques that have been successful in predicting both the timing and the volume of tax returns to be received. Exhibits 15.5 and 15.6 show a comparison of planned intake of T1 returns to actual returns received. These exhibits cover the processing periods for 1981, 1982,

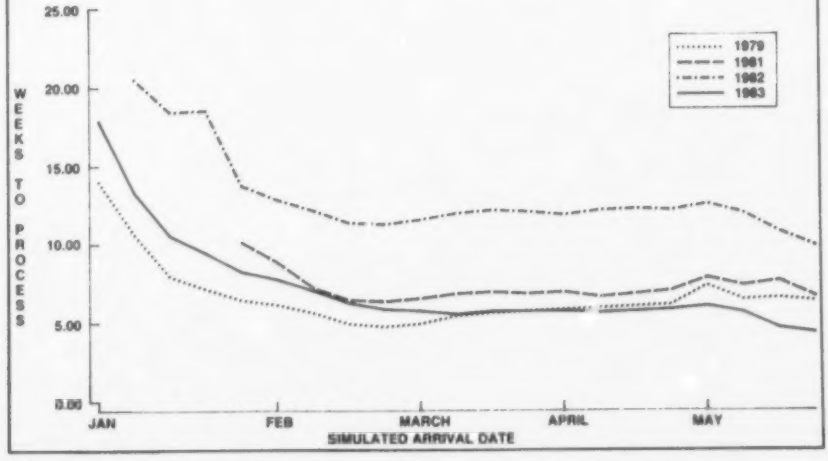
WEEKLY PROCESSING RESULTS
NUMBER OF T1 RETURNS
ALL CANADA – 1984

Graph 1

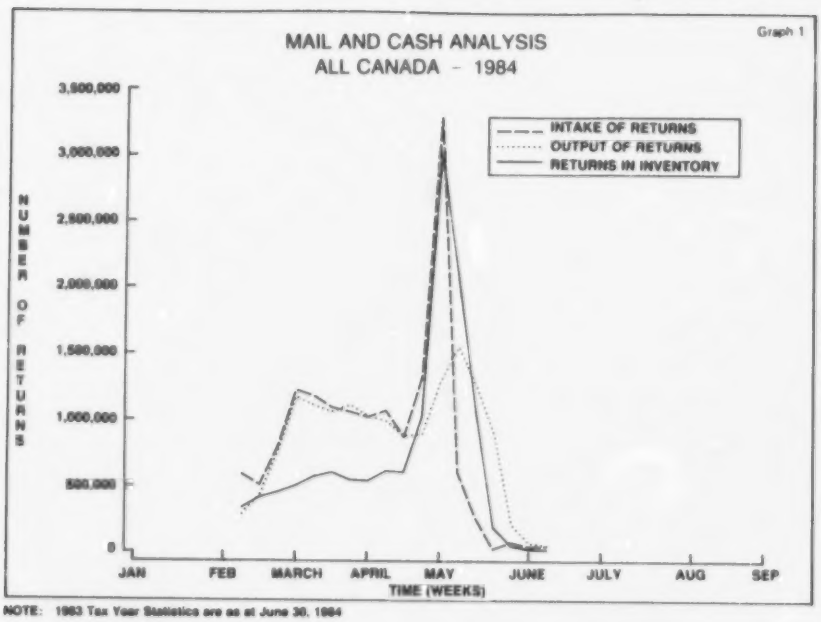


AVERAGE TIME TO PROCESS T1 RETURNS
BY SIMULATED ARRIVAL DATE
FOR EACH TAX YEAR

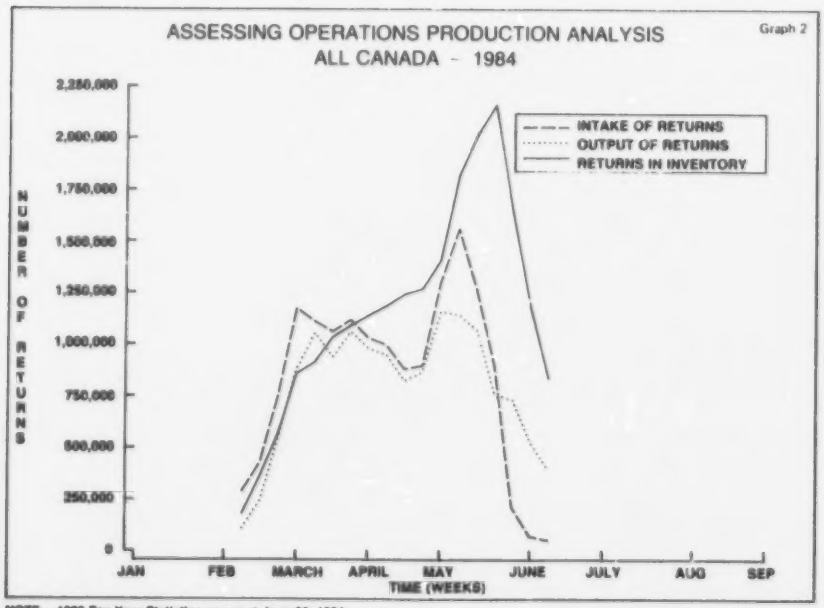
Graph 2



NOTE: 1980 is not available

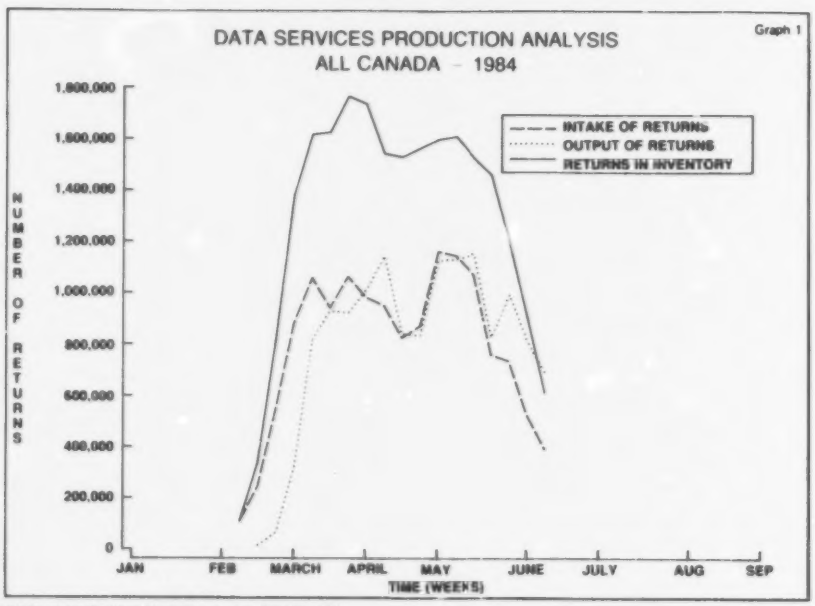


NOTE: 1983 Tax Year Statistics are as at June 30, 1984



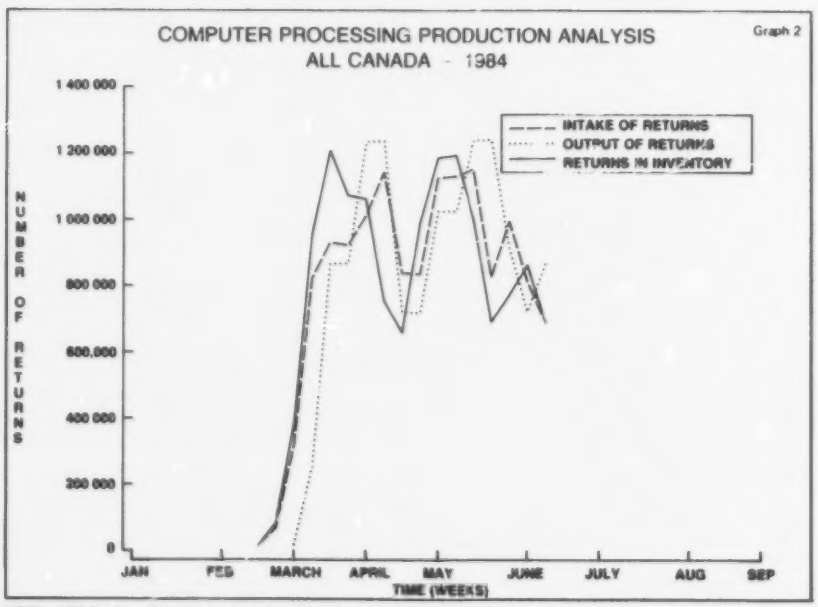
NOTE: 1983 Tax Year Statistics are as at June 30, 1984

Graph 1

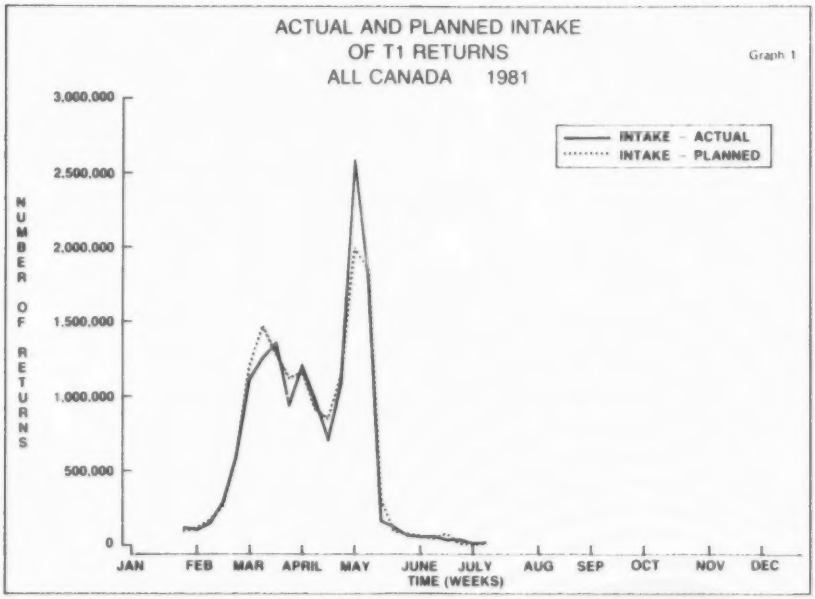


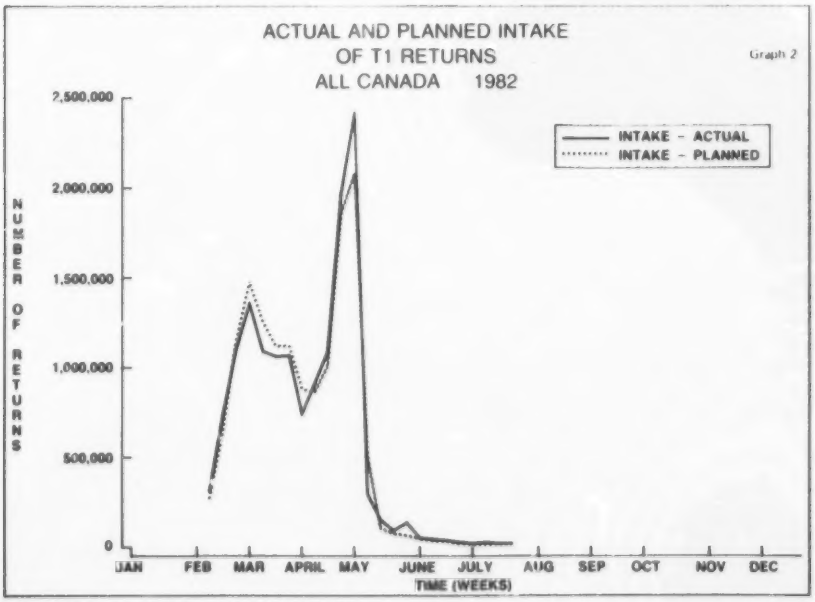
NOTE: 1983 Tax Year Statistics are as at June 30, 1984

Graph 2



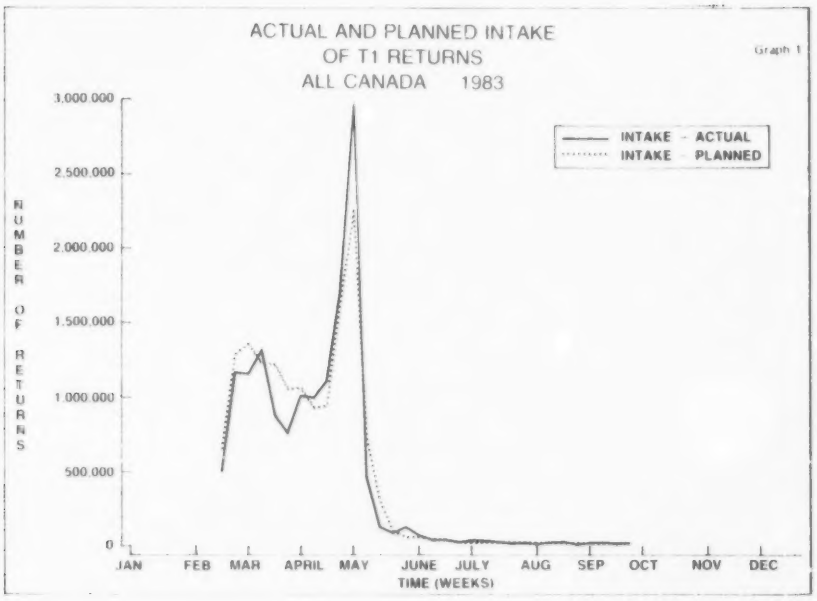
NOTE: 1983 Tax Year Statistics are as at June 30, 1984

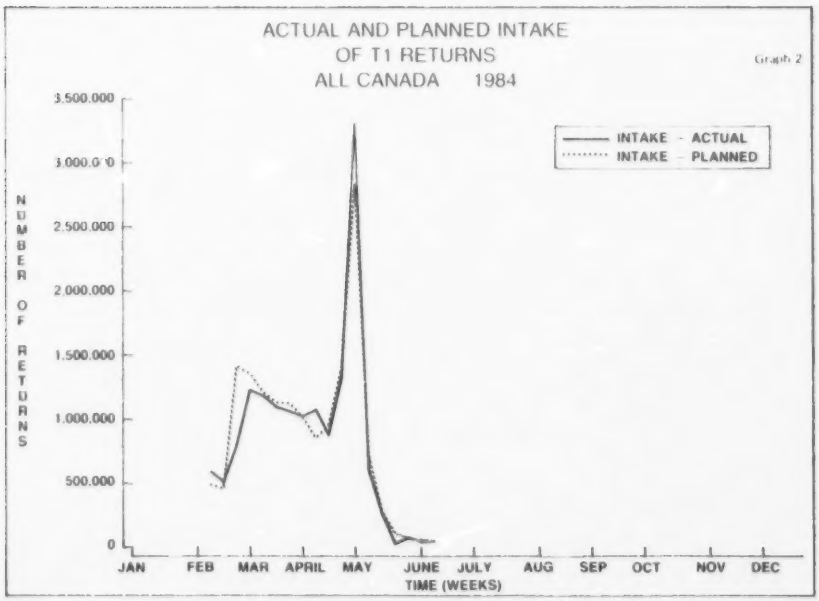




NOTE: 1983 Tax Year Statistics are as at June 30, 1984

Exhibit 15.6





NOTE 1983 Tax Year Statistics are as at June 30, 1984

1983 and 1984. They also indicate the capability to estimate the arrival times and amounts of workload to be handled. The ability to determine the number of returns available for processing assists in setting production levels that result in desired inventory levels.

In our discussions with Revenue Canada, Taxation regarding the inventory build-up, they indicated that accelerating the processing of returns in the pre-computer processing stages could have the following negative consequences:

- if inventory levels were reduced excessively, staffing patterns would be disrupted, creating potential lay-off situations which in turn could adversely affect an employee's decision to return year after year as a temporary employee.
- if computer program flaws were not detected until after several quotas had been run, this could create a significant number of returns that would have to be reprocessed.

In addition to the possible negative consequences noted above, Revenue Canada, Taxation also pointed out that a certain proportion of the inventory at any point in time is held up awaiting additional information or error correction, and hence should be recognized when trying to reduce inventory levels.

Although these comments have merit, we concluded there was still room for improvement in the pre-computer processing stages, with a possible reduction in the average time required to process tax returns.

Recommendations

- To more closely match intake and reduce inventory levels, the training and staffing for all activities in the pre-computer processing stages cycle should be accelerated at the beginning of the tax season. This would necessitate the earlier preparation of training materials for both the asessing and data services personnel.
- A study should be carried out to assess the extent to which inventory levels at various stages of processing could be reduced without causing processing units to run out of work.

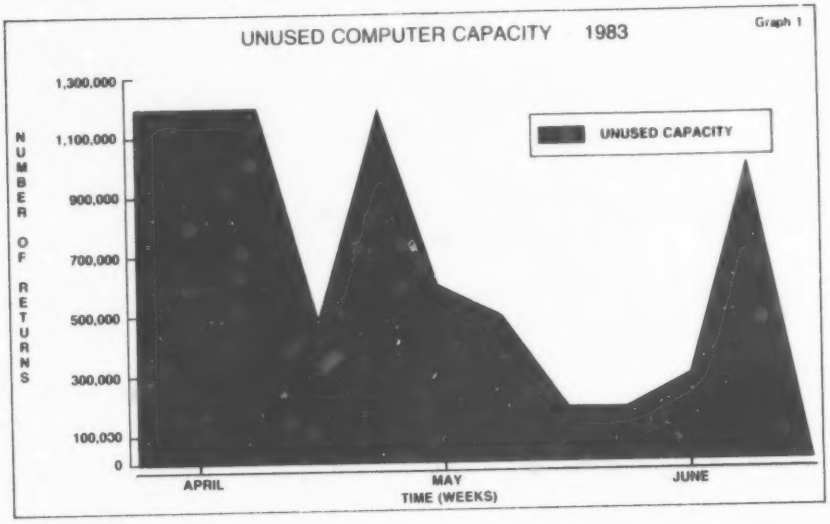
15.3.3 FINDING: THERE WAS UNUSED COMPUTER CAPACITY

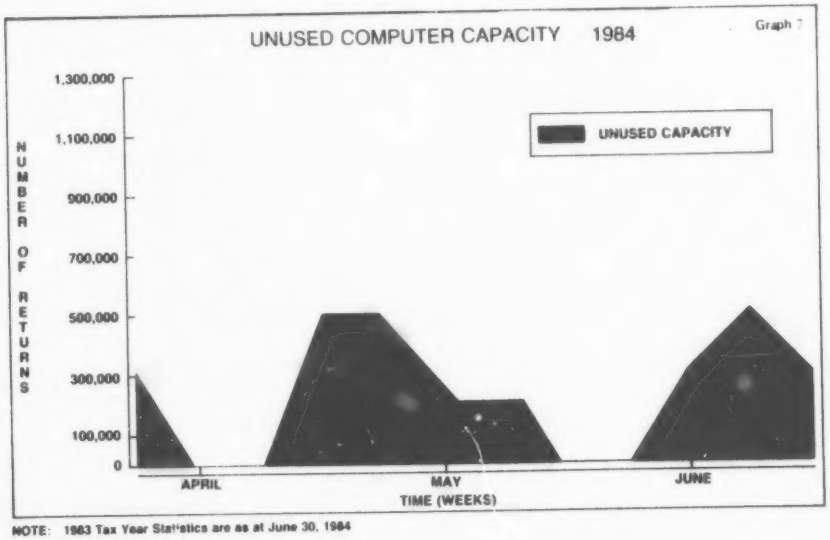
Background

The Department's computers are capable of processing 2.4 million returns bi-weekly. Our studies showed that there had been periods where there was capacity to process an additional 800,000 tax returns, see Exhibit 15.7. It was during these periods that there was a significant inventory build-up and a production lag in the assessing operations.

Recommendation

- Production scheduling should be amended to ensure that there is a significant number of returns available for processing at all times. Any inventory build-up of returns should occur in computer processing awaiting the Cycle and not at earlier stages in the process at Taxation Centres.





NOTE: 1983 Tax Year Statistics are as at June 30, 1984

15.3.4 FINDING: SOME TAXPAYERS WERE INAPPROPRIATELY SELECTED FOR PROFILE

Background

The profile selection procedure selects those T1 returns (on profile) for which minimal manual review is required. This screening of returns allows for the allocation of resources to more complex returns and a reduction in the time to process the on profile returns.

From samples taken after all profile returns had been processed, it is estimated that ninety-seven percent of on profile returns require no changes to tax payable. However, the estimated three percent of on profile returns which should have been changed represent some 250,000 to 270,000 taxpayers each year. In the 1983 tax year, for example, it is estimated that up to 144,000 taxpayers should have had their taxes reduced an average of approximately $80, while it is estimated that another 113,000 taxpayers should have paid, on average, a further $97.

Revenue Canada, Taxation Action

The Department initially expanded its review of on profile returns for the 1985 processing year to reduce the number of inappropriate on profile taxpayers. Subsequently the on profile component of return processing was cancelled.

15.3.5 FINDING: ADJUSTMENTS WERE MADE TO TAXPAYERS' RETURNS WITHOUT PRIOR CONTACT

Background

Since 1963, the Department has changed returns to reflect information filed or not filed, without contacting the taxpayer to ensure that the adjustment was appropriate. This arbitrary assessment policy and practice by the Department was one of the complaints mentioned in the briefs submitted to us by many business and professional associations.

For 1983, changes were made to the Tax Assessing Manual in a number of areas which previously had been treated as arbitrary adjustments. Taxpayer contact is now required in these areas. However, a general statement of change in policy had not been made and personnel in the Taxation Centres indicated that there were still a number of instances where taxpayer contact should have, but did not, take place.

Revenue Canada, Taxation Action

The Department has identified 48 additional situations in which queries will be sent to taxpayers prior to assessments being made.

Recommendation

- The Tax Assessing Manual should be revised to ensure that the new philosophy on taxpayer contact is followed consistently, that all contentious areas have been addressed and that the practice applies to all items that are material in nature.

15.3.6 FINDING: TAXPAYER ERROR IN FAVOUR OF THE DEPARTMENT WAS NOT ALWAYS CORRECTED

Background

We were informed there were occasions when taxpayers made errors in completing their T1 returns which resulted in more than the correct amount of tax paid. Instructions in some parts of the Tax Assessing Manual required that the error be ignored.

However, clear instructions did exist in other parts of the Manual which required certain types of errors to be corrected in either the taxpayer or the Department's favour.

In a number of cases, staff did not consider it necessary to make the necessary adjustment to the return to reduce the amount of tax payable. At the same time, adjustments in the Department's favour were always made.

Recommendation

- The Tax Assessing Manual should be revised to ensure that all errors are corrected regardless of whether the Department or the taxpayer benefits.

15.3.7 FINDING: THE PROCEDURES FOLLOWED FOR REQUESTS FOR INFORMATION FROM TAXPAYERS NEEDED TO BE REVISED

Background

Preprinted forms are used to request additional information or clarification from taxpayers. The Department's policy had been that taxpayers were given 15 days to comply, without specifying whether these were calendar days or business days. Since mid-1984, taxpayers have been given three weeks to reply. The policy in the Taxation Centres, however, is to hold requests for 35 calendar days before action is taken. It was suggested to us in many briefs that the time limit of 15 days was too short.

Revenue Canada, Taxation Action

The Minister of National Revenue has announced that taxpayers will now be given 30 days to respond to requests for information.

15.3.8 FINDING: THE PROCESSING STATUS OF A RETURN COULD NOT BE TRACED UNTIL THE END OF THE PIPELINE

Background

Tax returns could not be traced or located at a Taxation Centre until they had reached the assessing run. It usually took at least four weeks before returns could be found, so that any additional information which was sent in by taxpayers could not be associated with returns until after they had gone through the Cycle and had been rejected to down-line error correction. If taxpayers had refunds due to them and had sent in additional information, returns were treated as 'error' returns, thus adding additional weeks to the total processing time.

Revenue Canada, Taxation Action

The Department has proposed an on-line special processing system that will allow both a field correction and an explanation code at the same time. In addition, the Department is planning to capture the fact that a return is in process where processing is held up due to an error or other problems.

Recommendation

- The sorting, numbering and data conversion activities at the beginning of the pipeline should be revised with a view to tracking all tax returns coming into the Centre and providing a more efficient intercept system. In addition, the computer could be used to sort the returns between on profile and off profile returns.

15.3.9 FINDING: EXPLANATIONS OF INTEREST CHARGES AND CHANGES MADE TO TAX RETURNS WERE TOO GENERAL AND SOMETIMES UNINTELLIGIBLE

Background

Computer messages (assessment verses) printed on Notices of Assessment to explain changes made to taxpayers' returns or charges for interest were often too general and sometimes unintelligible. Since these messages did not provide very much information, taxpayers found it very difficult to reconcile amounts that had been assessed with the amounts originally filed.

These concerns appeared to be universal; virtually all business and professional associations that submitted briefs to us identified this area as a major complaint.

At an early stage in our study, we recommended to the Deputy Minister that immediate steps be taken to revise the messages used. Subsequently, the Department established a task force which produced recommended changes for 1984 tax returns.

Revenue Canada, Taxation Action

The Department has indicated that for the 1984 tax year, the Notice of Assessment will show the revised taxable income. In 1987, more detailed information will be available to taxpayers on revisions to their returns and the impact on taxable income.

Recommendations

- In the annual review of computer messages, consideration should be given to including a reference to the specific line on the tax return to which a change is being made, indicating the amount of the change. In addition, the message should indicate what the revised taxable income is in all cases. As an alternative, the Notice of Assessment could be revised to indicate the revised taxable income.
- A detailed explanation of interest charges should be provided.
- The Department should study the feasibility of using its computers to provide a reconciliation of taxable income assessed with that filed, similar to that provided by the T2 program. At present this is done only where there are more than four changes. In addition, consideration should be given to providing details on interest charge calculations.

15.3.10 FINDING: THE INSTALLMENT STATEMENT OF ACCOUNT WAS CONFUSING

Background

If taxpayers do not submit the prescribed form with installment payments, or do not specify how the payment is to be allocated, the computer program will apply the payment in a defined fashion. If taxpayers owe money for any reason, the payment will be applied against the monies owing. If no balance is owing, it will be credited as an installment.

After taxpayers make an installment or a payment when filing their tax returns, they receive a statement indicating the amount of payment received and the balance in the account. Unfortunately, the balance reported is the aggregate of all installments for those taxation years which have not been assessed. As a result, taxpayers must compute, or keep a record of, the payments made in respect of each taxation year. For many taxpayers, this results in confusion as to the correct amount to show as installments paid when filing personal tax returns.

Revenue Canada, Taxation Action

The Department has indicated that the remittance form and statement of account will be completely redesigned for the 1986 processing year.

15.3.11 FINDING: THERE WAS NO DESIGNATED AREA ON T1 FORMS FOR REQUESTING APPLICATION OF REFUNDS TO THE SUBSEQUENT YEAR

Background

Taxpayers can request that refunds be carried forward to the subsequent year. They must make a notation to this effect on their tax returns, yet there is no designated area on the T1 form for them to do so.

Revenue Canada, Taxation Action

The 1984 T1 form has been changed to provide a designated area in which taxpayers can indicate that they would like to have their refund transferred to a spouse's account. The T1 Guide now indicates how taxpayers can request to have refund applied to a subsequent year.

15.3.12 FINDING: TAXPAYERS USING TAX DISCOUNTERS DID NOT RECEIVE NOTICES OF ASSESSMENT

Background

Taxpayers who use tax discounters do not receive labelled returns the following year. The system replaces the taxpayer's address with the discounter's address, with the result that, in the following year, because the taxpayer does not have a labelled return, processing will not be as quick as it otherwise could be. In addition, both the refund cheque and the Notice of Assessment are sent directly to the tax discounter. Thus, the taxpayer is not aware of any additional funds that the tax discounter may have received. Nor are taxpayers aware of how quickly their refunds were processed.

Revenue Canada, Taxation Action

The Department is presently looking into the feasibility of capturing two addresses, and using the discounter's only for mailing of the refund cheque.

Recommendation

- The Department should review the present system with a view to sending Notices of Assessment directly to taxpayers using discounters, thereby allowing them to know how quickly their returns have been processed.

15.3.14 FINDING: THE PROCESSING OF CERTAIN T2 RETURNS WAS DELAYED

Background

During our review, certain T2s were being stockpiled because the Tax Assessing Manual and the T2 program had not been revised to allow processing of these returns.

In discussing the delay with the Department, we were told that it was related to legislation that was introduced on April 19, 1983 affecting Investment Tax Credit expenditures made after that date. Royal Assent was given on January 19, 1984 and, rather than have two system updates a few months apart, the extensive changes were incorporated into the July 1984 update. For 1985, conversion has been moved up to April. Retroactive legislation affecting T2s will delay computer programming and cause stockpiling of returns. In the chapter on Tax Policy we discuss the process of the Budget preparation and its impact on the administration of the Income Tax Act.

Recommendation

- Procedures should be developed for revising the Tax Assessing Manual and the T2 program to ensure that extraordinary delays are avoided.

TABLE OF CONTENTS

CHAPTER 16: TAXROLL 177

16.1 INTRODUCTION 177

16.2 DESCRIPTION OF SYSTEMS 177

16.2.1 Head Office 177

16.2.2 Taxation Centres 177

16.2.3 District Offices 178

16.2.4 Matching and Delinquent Action Programs 179

16.2.5 Security 179

16.3 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS 179

CHAPTER 16: TAXROLL

16.1 INTRODUCTION

This chapter deals with the responsibilities of the taxroll function (Taxroll); it focusses primarily on individual, rather than corporate tax returns. The principal function of Taxroll is to act as the custodian of taxpayer files. Taxroll stores the returns, retrieves them when requested, then stores them again. These activities are carried out in the Taxation Centres, with the exception of the Toronto and Ottawa District Offices, which handle their own files. Taxroll also carries out projects designed to identify non-filers and taxpayers who have underreported their income, along with certain enforcement actions in this connection.

To improve taxpayer service in general, and the process for handling files in particular, the Department established the Taxation Record Access Division (TRAD) in early 1982. This Division has developed, and was in the process of implementing, a number of changes designed to improve the level of service to taxpayers. Our discussions with departmental staff indicated that the implementation of these changes was proceeding smoothly and was expected to result in significant improvements to the efficiency and effectiveness of taxroll operations.

16.2 DESCRIPTION OF SYSTEMS

The functions of Taxroll are carried out by staff groups at Head Office, the District Offices and the Taxation Centres. These functions are described below.

16.2.1 Head Office

The Taxroll Division consists of two sections at Head Office. The Registry Programs and Procedures Section is concerned primarily with the taxpayer identification aspects related to tax return filing and processing systems. The Identification and Compliance Section is concerned with establishing delinquent action or compliance programs that can be applied nationally.

16.2.2 Taxation Centres

The filing units of a Taxation Centre are responsible for initial storing of T1 returns, retrieving these returns on request, storing them again, and attaching correspondence or other documentation to the appropriate files.

T1 files used to be kept in alphabetical order but, starting with the 1984 returns, the Department began to keep files in numerical order. This change is expected to have

a number of benefits. Initial filing time will be significantly reduced, since the files no longer have to be sorted. Retrieval time may also be reduced, since it should be easier to locate one identifying number than to select the right name from among many similar names.

A new on-line system for charging out and charging in files was introduced during the course of our study. This system was designed to improve the process for requisitioning files. Another new system recently developed by the Tax Record Access Division, the Income and Deduction System, will decrease the workload significantly.

The Correspondence Screening Unit in a Taxation Centre screens general correspondence from taxpayers, including requests for adjustments to their returns and assessments. When the Unit receives information from a taxpayer that affects a return filed, but not yet assessed, it initiates an Intercept. The Intercept causes the return to be rejected when it is being processed so that the additional information can be reflected when the return is reprocessed.

The Taxpayer Service Unit deals with routine requests from taxpayers, such as refund enquiries and requests for photocopies of income tax returns. The turnaround time for dealing with such requests is usually less than 10 days.

The Compliance Unit handles certain T1 enforcement actions connected with the Department's matching and delinquent action programs, described later in this chapter. It also handles T2 enforcement actions.

The T2 Unit is responsible for most functions related to the T2 corporate income tax returns, including storage, charge-out, refund enquiries and providing duplicate copies of returns.

The Information Returns Unit is responsible for maintaining files for T3, T4 and other information returns.

The Internal Services Unit provides various services to taxroll staff, such as dealing with internal requests for photocopies, coordinating requests for large numbers of files and conducting searches for misplaced returns.

The Sorting and Distribution Unit operates as a messenger service within the taxroll areas of the Taxation Centre. Since this is a secure area, it cannot be served by the Centre's regular mail system.

16.2.3 District Offices

The Identification and Compliance Unit within each District Office is responsible for actions designed to encourage taxpayers who have not filed returns to comply with the law. These actions include follow-up of information provided by the Internal Revenue Service indicating U.S. payments to Canadian residents. In addition, the Units follow up individuals or companies who are claiming the gasoline tax rebate, to determine whether they are also filing income tax returns. They are also responsible for tracing taxpayers for other divisions of the Department and for carrying out projects

designed to identify non-filers, as described below. In our chapter on Special Investigations we make recommendations for a program aimed at encouraging the filing of tax returns by all taxpayers.

16.2.4 Matching and Delinquent Action Programs

The Department carries out delinquent action programs and two types of matching programs – computer matching and miscellaneous matching.

The computer matching program is a computerized program that matches all T4s submitted by employers for a particular taxpayer to that taxpayer's T1 master file. If differences occur, reassessments are issued or printouts are generated for referral to the District Office for taxpayer contact. This program primarily identifies taxpayers who have underreported their income.

The miscellaneous matching program is a manual program that reviews information slips such as T5s, T3s and T4As to determine whether the income reported on these forms has been reported by the taxpayer. Manual matching is required because these information slips do not have a common identifying number, such as the taxpayers social insurance number.

The primary objective of delinquent action projects is to identify and follow-up non-filers. These projects are developed through referrals and leads or through knowledge of various industries.

Procedures followed by taxroll officers require them to explain to the taxpayer the course of action they will follow and the potential consequences to the taxpayer. The taxpayer is given every opportunity to comply with the law.

16.2.5 Security

As the custodian of income tax returns, Taxroll is responsible for taking appropriate measures to protect the confidentiality of information on file. The security measures observed at the Taxation Centres that we visited are described in the detailed report on Taxroll and Data Processing; they include:

- controlled access to buildings;
- personal identification;
- controlled access to taxroll area;
- password security; and
- file control security.

16.3 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS

In this section we set out the findings identified in the course of carrying out the study, the action taken by Revenue Canada, Taxation with regard to certain of the deficiencies associated with these findings and our principal suggestions for further improvement, where appropriate.

16.3.1 FINDING: DISTRICT OFFICE STAFF ENCOUNTERED DELAYS IN OBTAINING FILES NEEDED TO ANSWER TAXPAYER QUERIES

Background

A minimum of one week was required for someone in a District Office to obtain a file from the Taxation Centres. It also took about a week for someone in a District Office to determine where a file was located if it was not in the taxroll area in the Taxation Centre. In this situation, further time was required to obtain the file. The delays in getting files have created significant frustration for taxpayers. We received a number of briefs commenting on this problem. The Canadian Chamber of Commerce wrote to us saying:

> "Several years ago, the government, presumably for policy reasons, decentralized taxation data centres. The decentralization has produced a great deal of inefficiency and has created deep taxpayer resentment. It is very frustrating for a taxpayer to be told that he/she will have to wait several weeks before receiving a response to a question."

Because of the problems experienced in transferring files to the District Offices, many taxpayers wrote to us suggesting that the files be returned to the District Offices from the Taxation Centres. The Department has deferred possible action because technological advancement has made redundant the need to move files. To ensure the action taken is sufficient, the Department is monitoring the effects of technological initiatives which have been and are being implemented.

Recommendations

- The Department should establish specific service level targets defining the maximum number of days that can elapse without contact with a taxpayer who has submitted a query, e.g., five days, and carefully monitor the actual levels achieved.
- A monitoring process should be instituted to assess whether changes in the system have reduced the delays in transferring files to a level that permits staff in the District Office to gain access to required information on a timely basis.

16.3.2 FINDING: THE LEVEL OF RESOURCES DEVOTED TO MISCELLANEOUS MATCHING PROGRAMS HAD SIGNIFICANTLY DECREASED

Background

Based on trends in the number of miscellaneous adjustments and the dollar value of miscellaneous recoveries, the Department appears to have reduced significantly the amount of miscellaneous matching of T5 and other information returns during the last few years. The steady decrease in the number of miscellaneous adjustments has been due to a lack of available resources to assign to this program. A particular concern for the Department is that, unlike T4 slips, the taxpayer's social insurance number is not required on T5 slips. This substantially increases the complexity of matching these slips.

In 1984, the Department hired a large number of students to carry out manual matchings. The purpose of this special project was to determine the extent to which

investment income had been underreported. As of January 1985, the project resulted in 12,000 adjustments to taxpayers returns and generated revenue of $9.7 million from $20 million of investment income reported on T5 information slips of $100 or more.

Revenue Canada, Taxation Action

The results of the evaluation of the miscellaneous matching project support the desirability of a full scale program involving the 36 million miscellaneous matching slips expected in 1985/86, with an estimate of $30 million dollars of additional taxes to be generated. Apart from 64,000 taxpayers who had apparently omitted to declare all of their interest payments, 119,000 had apparently failed to file a tax return. Based on these results the Department proposes to expand its matching program.

Recommendations

- The Department should determine the appropriate level of resources to be devoted to matching in future, including further consideration of computerized miscellaneous matching.
- The Department should recommend changes to regulations to require the use of social insurance numbers on information slips.

16.3.3 FINDING: THE ENFORCEMENT OF THE FILING OF RETURNS FOCUSSED ON TAXPAYERS WHO OWE MONEY

Background

In April 1983, the Management Audit Branch issued an evaluation study report: "Enforcement of Returns Filing". This report noted that, for the taxation years 1978, 1979 and 1980, 624,338 non-filers had been identified. Of these, 489,050 reacted to delinquent actions by filing a tax return or providing information to modify the assessment they had received. Net tax increases of $236.7 million resulted from these actions over the three year period. The report pointed out, however, that 46 percent of the returns generated were either nil or refund returns.

As a result of the findings contained in the management audit report, the Department initiated a project to develop a profile of a delinquent taxpayer. This profile was designed to help ensure that the efforts of the compliance programs would be more successful in identifying returns with taxes owing. A similar profile did not exist for identifying individuals who are owed refunds.

Recommendations

- Taxpayers owed significant refunds by the Department should be initially given the same attention as taxpayers who owe the Department significant amounts.
- The Department should continue its efforts to reduce the number of nil returns generated from its compliance programs.

16.3.4 FINDING: CONTROLS OVER ACCESS TO TAXPAYER FILES WERE INADEQUATE IN SOME DISTRICT OFFICES

Background

Some District Offices had implemented procedures for requesting and distributing files that helped to ensure employees received only those files which they had a

valid reason to obtain. Although these procedures were implemented primarily for the purpose of streamlining the handling of files, they also helped to ensure adequate control over access to files. The procedures in place in other District Offices did not provide any such assurance.

Revenue Canada, Taxation Action

New security guidelines have been developed for access to files using the on-line Income and Deduction system. Staff have been trained in the new system and have been issued passwords, initially at two levels of security with a view to further refinement, if necessary, based on experience.

Recommendation

- As the Department introduces its new systems, it should review, for adequacy, the controls in the District Offices and Taxation Centres that are designed to ensure that employees do not obtain access to files which they do not require to carry out their responsibilties.

16.3.5 FINDING: THE PROCESSING OF TAXPAYER CORRESPONDENCE NEEDED TO BE IMPROVED

Background

The new on-line Income and Deductions system (INCDED) was implemented with the processing of 1983 T1 returns. The purpose of the system is to provide quick access to income and deductions information for the various assessing functions and the enquiries and office examination functions in a District Office, and to reduce the number of requests for taxpayer files. It is anticipated that this system will reduce the resources needed to access data in taxpayer files as well as the time required to file taxpayer information.

According to taxation centre management, there was no provision in the system to indicate that correspondence received from a taxpayer was being processed. The INCDED system did not indicate the person or group who received the correspondence, whether it had been received or whether it was being handled. If additional information had been requested from the taxpayer and received, there was no way to coordinate the request and receipt of information unless the information was received by the same departmental official who requested it. The system would then automatically process a reassessment without the additional information, since there was no way of identifying within the system that the additional information had been requested.

Recommendations

- The Department should take steps immediately to ensure that existing policies and systems relating to the processing of correspondence are being applied uniformly.
- The Policy and Systems Branch of the Department should determine the number of cases where processing of taxpayer correspondence in Taxation Centres continues to create a problem. If the number of occurrences indicate that this is a significant problem, systems changes should be made to ensure that when taxpayer correspondence is being handled, the issue of a reassessment is stopped until the matters subject to correspondence have been resolved.

TABLE OF CONTENTS

CHAPTER 17: AUDIT 185

17.1 INTRODUCTION 185

17.2 THE AUDIT PROCESS 185

17.2.1 Selection of Returns 185

17.2.2 Audit Examination 185

17.2.3 Finalization of Audit Results 186

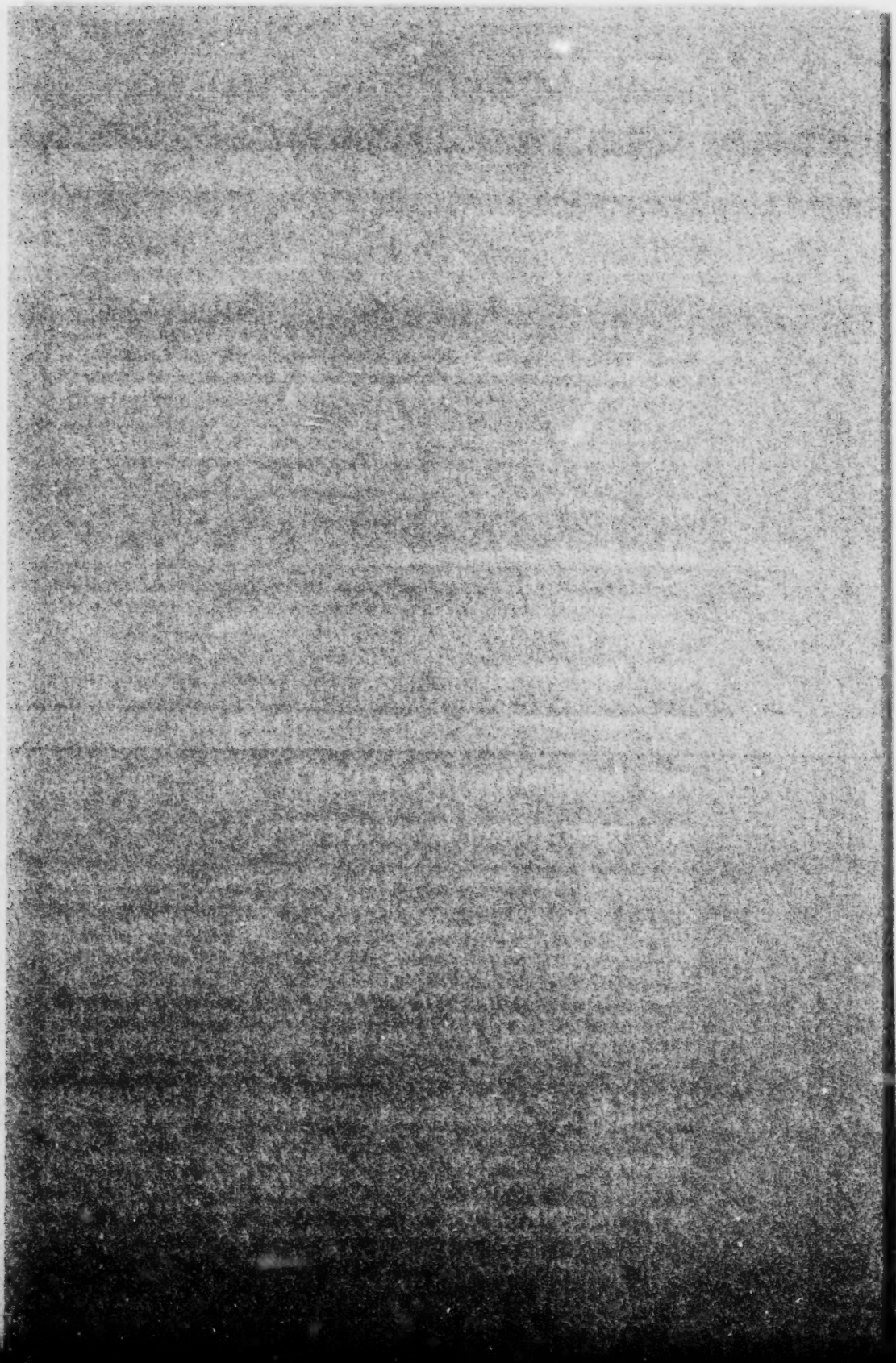
17.3 PROFILE OF THE AUDIT DIRECTORATE'S ACTIVITIES 186

17.3.1 Audit Workload 186

17.3.2 Audit Coverage 188

17.3.3 Income Changes Resulting from Audits 188

17.4 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS 188



CHAPTER 17: AUDIT

17.1 INTRODUCTION

This chapter deals with the audit function of Revenue Canada, Taxation, which is concerned with the auditing of selected taxpayers' returns.

Departmental auditors have extensive contact with taxpayers, and because that contact is initiated by the Department rather than the taxpayer, the stage is set for confrontation. It is not surprising, therefore, that much of the public criticism of the Department in late 1983 and early 1984 was levelled at the practices of the audit personnel.

17.2 THE AUDIT PROCESS

The audit process is fundamental to the self-assessment system. It focusses primarily on incorporated and unincorporated businesses and professionals, and involves the examination of records and other documentation to verify the information recorded on selected taxpayers' returns.

There were some 3,200 people involved in the audit function at the time of our study, including 2,300 whose duties require professional training in accounting. The balance were in the "Programme Administration" classification. About 5 percent of the total staff were in Head Office; the balance were in District Offices.

17.2.1 Selection of Returns

The selection of returns for audit is undertaken in several ways. All taxpayers are categorized based on type of return filed, amount of income and nature of business or employment. Files are selected for audit from these various categories based on screening procedures, both computer and judgemental. In the case of businesses, for example, screening involves comparisons of financial data with that from similar businesses and prior years' returns.

In addition to the screening process, returns are also selected for audit based on "audit projects". For the most part, the process is designed to select those files which will yield increases in taxable income. In such cases, the returns of a particular group of taxpayers are audited to test compliance. Other selection factors include leads from informers, information from other audits and other outside information.

17.2.2 Audit Examination

The audit of a taxpayer's records and supporting documentation is usually conducted at the taxpayer's place of business. It is based primarily on an examination

of a taxpayer's current return, schedules and financial statements, and a review of any previous audit reports.

17.2.3 Finalization of Audit Results

Department policy requires an auditor to discuss a proposed adjustment to a taxpayer's return with the taxpayer before a Notice of Reassessment is issued. If a taxpayer objects to a proposed reassessment, the basis for adjustment is reviewed by the Audit Review Group in the District Office. Some matters also are reviewed by Head Office. If Audit Review is satisfied with the appropriateness of the adjustment, a Notice of Reassessment is issued.

17.3 PROFILE OF THE AUDIT DIRECTORATE'S ACTIVITIES

We reviewed information from the Department's database and audit operation reports to develop a basic understanding of audit workload, coverage and results.

17.3.1 Audit Workload

There are three types of audit sections in the District Offices. The Field Audit Section is responsible for the Audit of taxpayers carrying on businesses with gross revenues between $100,000 and $600,000. The Business Files Section handles businesses with gross revenues between $600,000 and $12 million, and the Basic Files Section is responsible for Audits of businesses with annual revenues in excess of $12 million. Audits of taxpayers with revenues under $100,000 are handled by the Office Examination Section of the Verifications and Collections Division.

Staff in the three types of audit sections completed an average of 65,000 audits each year during the fiscal years 1981 through 1983, as shown in Exhibit 17.1. Approximately 77 percent of these audits resulted in upward adjustments, 3 percent in downward adjustments and 20 percent in no changes.

Field audits made up 66 percent of the 65,000 audits; and the proportions of the adjustments for the Field Audit Section were similar to the results for all sections.

About 20,000 business audits were completed in each of the three years. Those resulting in upward adjustments increased from 76 percent to 81 percent over the three year period. In 1984, fewer than 2 percent of the business audits resulted in downward adjustments and 17 percent resulted in no changes.

Approximately 2,000 basic file audits were completed during each year. A much higher proportion (83 percent) of these larger, more complex audits resulted in upward adjustments. Basic file audits in which there was no change declined from 15 percent in 1981 to 12 percent in 1984; those with downward adjustments increased from 3 percent to 4 percent.

AUDIT COVERAGE BY REGION
FIELD, BUSINESS AND BASIC FILE AUDITS
FISCAL YEAR

	1981			1982			1983		
	Intake of Returns[1]	Files Audited	% Coverage	Intake of Returns[1]	Files Audited	% Coverage	Intake of Returns	Files Audited	% Coverage
ATLANTIC	135,046*	3,223	2.38	138,962	4,096	2.94	142,578	4,382	3.07
QUEBEC	311,715	7,388	2.37	325,554	7,254	2.22	342,858	7,744	2.25
ONTARIO	619,790	17,760	2.86	642,779	16,671	2.59	673,023	18,145	2.69
WEST	690,112	17,293	2.50	740,035	15,675	2.11	790,085	14,611	1.84
ALL CANADA (Note 1)	1,756,663	45,664	2.59%	1,847,330	43,696	2.36%	1,948,544	44,882	2.30%
ADJUSTMENT (Note 2)	26,656	—	—	25,848	—	—	29,624	—	—
ALL CANADA Exhibit 2 (Revised)	1,783,209	45,664	2.56%	1,873,178	43,696	2.33%	1,978,168	44,882	2.26%
OTHER CATEGORIES (Note 3)		19,335			19,724			22,733	
TOTAL – ALL CATEGORIES AND TYPES		64,999			63,420			67,615	

Atlantic Region intake adjusted to reflect increased estimate of T1 Category 6 returns.

Note 1 – Reflects intakes and audits of T2's and T1 Categories 3, 4, 5 and 6, **only**. (Source: Audit Operations Report)
Note 2 – Adjustment by Department to reflect increased intakes
Note 3 – Other audits include other T1's, Increased returns, T3's and Charitable Organizations, etc. (Source: Audit Operations Report)

17.3.2 Audit Coverage

Of the 16 million returns filed annually, approximately two million are candidates for audit. (There are 4.5 million non-taxable returns and 8.5 million returns from taxpayers whose taxes are deducted at source, which are not generally part of the audit workload.) Average audit coverage for Canada has declined. In 1973-74, 7.35 percent of corporations were audited; in 1981-82, the comparable figure was 4.07 percent. The audit of self-employed individuals decreased from 2.23 percent to 1.91 percent over the same period. Further detailed information on audit coverage in 1981/82/83 fiscal years is shown in Exhibit 17.2.

17.3.3 Net Income Changes Resulting from Audits

In 1984, the total change in net income exceeded $3.7 billion, with 57 percent from basic file audits, 23 percent from business audits and 20 percent from field audits.

The ratio of results achieved by the audit process to the cost of achieving those results is called the benefit/cost ratio. This ratio is calculated by dividing total costs (including direct and indirect labour, travel costs and other costs) into net tax change. It fluctuated between 6.0:1 and 6.7:1 during the fiscal years 1980 through 1983; that is, costs were covered 6 times in 1980 and 6.7 times in 1983 by the net increase in taxes resulting from the audits (see Exhibit 17.3).

The benefit/cost ratios varied depending on the category of the returns. For example, the following benefit/cost ratios were calculated for the 1983 fiscal year.

- T1 business 3.0:1
- T2 returns ($2.5M to $12.0M) 6.3:1
- T2 returns (over $12.0M) 17.7:1

17.4 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS

In this section we set out the findings identified in the course of carrying out the study, the action taken by Revenue Canada, Taxation with regard to certain of the deficiencies associated with these findings and our suggestions for further improvement, where appropriate.

17.4.1 FINDING: AUDIT COVERAGE HAS NOT BEEN ENOUGH TO KEEP TAXPAYER NON-COMPLIANCE FROM INCREASING

Background

Many of the senior department personnel we interviewed expressed serious concern that the degree of non-compliance by taxpayers has been increasing dramatically and that public confidence in the self-assessment system will be eroded. Once lost, public confidence would be very difficult to re-establish. The Department believes that the present benefit/cost ratio would be maintained even if additional resources were added to the Audit Directorate. This follows from the belief that taxpayer non-

T2 and T1 Audit Coverage by Income Range 1981-1983

ALL CANADA CATEGORIES		INTAKE OF RETURNS			THREE YEAR DOLLAR RANGES Lower Limit		Upper Limit		COVERAGE RATES Files as a Percentage of Intake		
		1981	1982	1983	Low ($000)	High ($000)	Low ($000)	High ($000)	1981	1982	1983
T2 Returns											
INCOME RANGE	I	270	208	205	$200,000	$300,000	unlimited	unlimited	30.74	32.69	44.88
	II	1,709	1,401	1,615	25,000	35,000	$200,000	$300,000	28.50	28.84	31.27
	III	5,614	4,425	4,287	7,000	11,000	25,000	35,000	18.61	19.57	17.66
INCOME RANGE	IV	26,062	24,175	24,645	$1,500	$2,200	$7,000	$11,000	14.35	13.68	14.39
	V	88,625	85,789	77,506	300	500	1,500	2,000	7.25	7.30	6.90
INCOME RANGE	VI	29,834	80,792	92,355	$125	$200	$300	$500	3.31	3.07	3.21
	VII	264,945	314,394	361,577	0	0	125	200	1.33	1.29	1.30
T1 Returns											
Cagegory 5											
INCOME RANGE	I	27,381	24,030	24,487	$300	$500	unlimited	unlimited	5.66	5.86	6.48
INCOME RANGE	II	55,242	40,071	40,036	$125	$200	$300	$500	5.55	4.81	5.56
	III	105,100	82,912	96,906	50	75	125	200	3.73	3.79	4.46
	IV	501,432	580,209	601,009	0	0	50	75	1.21	1.21	1.22
Category 4											
INCOME RANGE	I	12,397	10,825	10,103	$300	$500	unlimited	unlimited	5.50	4.75	4.37
INCOME RANGE	II	17,588	11,811	9,416	$100	$200	$300	$500	4.88	3.67	5.27
	III	43,295	37,903	44,428	50	75	125	200	2.40	2.93	3.66
	IV	86,586	98,148	101,842	0	0	50	75	0.63	0.57	0.60
Category 3											
INCOME RANGE	I	176,973	157,581	173,232	$25	$35	unlimited	unlimited	2.59	2.11	1.89
	II	129,760	148,445	236,233	0	0	$25	$35	1.57	1.65	1.82
Category 6		48,004	48,275	40,662	ALL INCOME LEVELS				4.19	5.73	1.46

Exhibit 173

Exhibit 17.3

Audit of T1 And T2 Returns

	Actuals	Actuals	Actuals	Actuals	Budget
Audit of T1 and T2 Returns	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84
Person Years	3,583.3	3,626.8	3,679.4	3,682.1	3,485.8
Costs $					
Salaries	75,663,196	80,547,017	93,497,442	105,714,113	106,100,587
Travel	4,340,524	5,077,332	5,875,713	5,979,818	6,436,203
Other	5,583,879	6,263,404	6,199,265	7,276,567	7,549,227
Total Costs $	85,587,599	91,887,753	105,572,420	118,970,498	120,086,017
Measurable Benefits & Data					
Taxpayer Population	1,668,341	1,756,512	1,847,330	1,948,544	2,010,595
Files Audited & Appraised	60,575	58,671	62,784	60,070	39,057 [a]
(Audit) Coverage	3.6	3.3	3.4	3.1	1.9 [a]
Net Income Change $000	2,152,630	2,182,753	2,600,679	2,998,380	3,320,103
Net Tax Change $000	550,434	548,926	684,081	792,934	867,220
Unit Costs & Benefits					
Cost Per Person Year $	23,885	25,336	28,693	32,311	34,450
Cost Per File Audited $	1,413	1,566	1,682	1,981	3,075
Cost Per $ Change in Income ¢	4	4.2	4	4	3.6
Cost Per $ Change in Tax ¢	15.6	16.7	15.4	15	13.8
Income Change Per File Audited $	35,537	37,203	41,422	49,915	85,007 [a]
Tax Change Per File Audited $	9,087	9,356	10,896	13,200	22,204 [a]
Tax Change Per $ Change in Income ¢	26	25	26	26	26
Income/Tax Change – Ratio	3.9:1	4.0:1	3.8:1	3.8:1	3.8:1
Benefit Cost – Ratio	6.4:1	6.0:1	6.5:1	6.7:1	7.2:1

(a) cases

compliance is increasing and that the level of audit coverage is too low. To support the self-assessment system, it is necessary to maintain a minimum audit coverage so that taxpayers do not engage in tax motivated activities solely in the belief that they will not be audited by the Department. While the Department has not prepared an analysis of the **marginal** increase in tax revenue that would be obtained by adding additional audit resources, it appears that audit coverage as a proportion of tax returns filed is low. From information we obtained from the District Office level, we believe that the additional taxes discovered by each new auditor would be at least twice the direct and indirect costs, and could be up to five times those costs.

Recommendations

- The Department should increase the productivity of the audit staff by adding new procedures and more extensive use of microcomputer technology.
- Additional audit staff should be hired up to the point where the last new auditor can recover only three times his or her direct and indirect costs.
- The additional audit staff should be directed to the areas of highest additional tax recovery.

17.4.2 FINDING: TAX AVOIDANCE HAS NOT BEEN CLEARLY DISTINGUISHED FROM TAX EVASION

Background

The line which distinguishes tax evasion from tax avoidance is not always clear. Tax evasion involves fraud, deceit, misrepresentation or similar acts, all intended to evade compliance with the Income Tax Act. Taxpayers guilty of tax evasion may be subject to penalties, fines or prison terms.

Tax avoidance is a reduction of taxes otherwise payable and is accomplished by taxpayers arranging their affairs so as to achieve such a reduction openly and with full disclosure. Much tax reduction or avoidance is not only sanctioned by government policy, by law or by administrative practice of the taxing authorities, but is actually encouraged through various forms of tax incentives. Some attempts at tax avoidance succeed in withstanding judicial scrutiny. Other attempts are beyond the sanction of tax policy and fail in the courts.

The Department's public position was set out in its Information Circular 73-10R. For example, at paragraph 49, the Circular stated:

> "It should be noted that the Tax Avoidance Division has no continuing interest in cases in which a taxpayer, in seeking a beneficial tax result, has merely selected a certain course of action that is either clearly provided for or not specifically prohibited in the law and has implemented that decision in a real way. Indeed, the Department does not view itself as having any special responsibility in respect of any form of tax planning that consists of a genuine arranging of one's affairs openly and within the framework of the law so as to keep one's taxes to a minimum."

In spite of the position set out in this Circular, the distinction drawn by the Department in practice between tax evasion and tax avoidance appeared to be unclear to taxpayers and their advisors. In some cases, non-compliance was equated to both

tax evasion and tax avoidance. Confusion over the distinction between these two types of activities many have been accentuated by statements such as the following quotation from a departmental study entitled "Resources for Income Tax Administration":

> "In the past, the tax gap was a result of non-compliance by those who did not report their income, those who did not file and those who engaged in tax planning of a more or less legal nature. Today however, with the increasing use of tax specialists, combined with the increased level of taxation and government spending, the practice of tax avoidance has become quite prevalent. In tax planning, the taxpayer arranges his affairs in such a way to minimize his taxes within the provisions of the law. In tax avoidance, however, the taxpayer attempts to arrange his affairs so as to bring himself within the orbit of incentive legislation while attempting not to pay any taxes. In most cases, the two objectives are impossible to accomplish simultaneously and the taxpayer runs afoul of the law. The schemes achieved are as varied as the ingenuity of the law, but the dollar return to those who are successful is substantial."

An interesting example of the confusion which had developed related to a change of fiscal year. The Income Tax Act provides that taxpayers may change their fiscal years only with the consent of the Department. The Department's Interpretation Bulletin on the subject states that it will approve a change only if it is prompted by sound business reasons. Saving or deferment of income taxes was not considered a sound business reason. This position (currently under review by the Department) conflicts with section 10(13)(3) of the Taxation Operations Manual which states:

> "although the saving of income taxes is a good business reason for change in fiscal period, this reason should never be accepted as a reason to grant a change."

The effect that this confusion has had on the public is exemplified in the brief from the Institute of Chartered Accountants of Prince Edward Island, which stated:

> "Taxpayers who maximize tax planning feel as though they are treated as criminals. Reassessments reflect these attitudes and often there is a tendency to assess all grey areas, giving the appearance that if a high amount is assessed there is an expectation that more taxes will eventually be collected. Furthermore, it is apparent that the suggestion of intent to assess for a high amount is used as a bargaining tool to get taxpayers to agree to some lower assessment that they might not otherwise accept."

The subject of tax avoidance and tax evasion was discussed at length with the officials of Revenue Canada, Taxation without final agreement on definitions. However, we believe there is a need to ensure that all departmental publications are amended to reflect the principles expressed in the Declaration of Taxpayer Rights.

Revenue Canada, Taxation Action

The Declaration of Taxpayer Rights, released by the Minister of National Revenue on February 28, 1985, stated:

> "You have a right to arrange your affairs in order to pay the minimum tax required by law."

Recommendation

- The distinction between tax avoidance and tax evasion should be clarified and reinforced to departmental officials and taxpayers alike.

17.4.3 FINDING: AUDIT PERSONNEL HAVE OVEREMPHASIZED TAX RECOVERIES

Background

The duties of the auditor promote the attitude that success is achieved by finding adjustments which will increase the taxable income of the taxpayer. This can lead to claims of overzealousness – a common complaint in many of the briefs and letters we received. For example, the Joint Committee of the Canadian Bar Association and the Canadian Institute of Chartered Accountants stated:

> "While the legal framework for the administration of the Canadian tax system is important, the administrative practices of Revenue Canada and the behaviour of its officials and employees are equally or more important. The public perception of Revenue Canada and its employees as overzealous, inflexible and insensitive appears to be growing. Our experience indicates that there has been a significant change in the attitude and approach of Revenue Canada in recent years. We have the feeling that more and more often Revenue Canada regards the statements and submission of taxpayers and their advisors with suspicion.
>
> The preceding statement undoubtedly exaggerates the situation. Most Revenue Canada employees are courteous, honest, competent, and reasonable. Nevertheless, our experience is that the additional problem we have described is growing throughout all levels of Revenue Canada."

While the concept of overemphasis on tax recoveries or overzealousness of Revenue Canada, Taxation auditors is subjective by nature and cannot be quantified in a statistical sense, the number of complaints received on this topic and the impressions we had from our own interviews of department personnel indicated that an unhealthy imbalance in attitude did exist.

This was confirmed by the staff attitude study which indicated that:

- 37 percent of auditors believed that they had been encouraged to get tougher, including 24 percent who believed that they should have gotten tougher on assessments reaching back a few years; and
- 66 percent of auditors perceived their performance as being based on amount of revenue raised.

The operations of Special Investigations entail the use of special techniques to deal with the relatively rare circumstances of suspected criminal tax evasion and we do not therefore see significant personal development advantages to auditors spending time in this group. We suspect that overexposure to this area could lead to an overemphasis on tax recoveries as well as the opinion that a disproportionate number of taxpayers are dishonest. At the same time, it is necessary to ensure that personnel not in Special Investigations have sufficient training to identify situations which should be referred to Special Investigations.

We believe the present practice of having some audit personnel spend time in Special Investigations as part of their career development should be discontinued and that Special Investigations should be developed as a separate career path in Revenue Canada, Taxation. In the United States, for example, the special investigation function is a separate and distinct career path.

Revenue Canada, Taxation Action

Performance appraisal and audit guidelines issued in late 1984 stipulate that individual performance is not to be measured by increases in taxable income.

Recommendation

- The practice of rotating staff through Special Investigations should be stopped.

17.4.4 FINDING: OVEREMPHASIS ON RECOVERY PER PERSON YEAR MAY HAVE ENCOURAGED THE USE OF INFORMAL QUOTAS

Background

An overemphasis on recovery per person year in evaluating district office or unit performance leaves the Department vulnerable to abuse. We recognize the need to use this concept to measure the results of audit projects and audit programs and to allocate resources. We believe, however, that some managers have overemphasized these statistics by using them on an individual auditor basis.

During 1983, the Kitchener District Office assigned a recovery per person year quota to individual auditors and evaluated their performance based on this statistic. Based on our review of other District Offices, we believe that this practice, which was contrary to departmental policy, existed in some other locations, albeit not to the same degree as had occurred in Kitchener. Nevertheless, as discussed in the chapter on Quotas, it is only natural for individual auditors to derive a measure of job satisfaction from an appropriate increase in assessed taxable income. In a normal competitive working environment, these elements of job satisfaction can translate readily into implicit targets, or quotas, to "keep up with the rest of the team". Senior managers of the Department must be on guard to avoid informal targets leading to overzealousness.

Revenue Canada, Taxation Action

During the latter half of 1984, the Department undertook extensive measures to counteract the potential use of resourcing standards as measures of individual performance. Activities focussed on three primary areas. Staff at all levels received substantial communications from senior members of the Department outlining the Department's position with respect to the measurement of individual performance. While the Department remains committed in principle to a comprehensive and fair assessment of individual performance, until appropriate criteria can be developed, performance is to be measured only in terms of quality and timeliness of service.

The Department has begun work on the development of performance criteria related to quality and timeliness for specific positions. These form a part of various revisions, made in the late Fall of 1984, to the performance review and employee

appraisal documents and procedures. Finally, workshops have been held with management and supervisory staff to explain the Department's position with respect to individual performance measurement.

Recommendation

- In evaluating the performance of professional audit staff, supervisors should ensure that appropriate weight is given to productivity, technical and taxpayer service rather than mathematical formulae.

17.4.5 FINDING: MANY TAXPAYERS FEAR REVENUE CANADA, TAXATION AND THE AUDIT PROCESS

Background

The Progressive Conservative Task Force on Revenue Canada, articles in the press in late 1983, and many of the briefs we received from interested parties expressed the concern that many taxpayers fear Revenue Canada, Taxation in general, and the audit process in particular.

Much of the taxpayer "fear" of the Revenue Canada, Taxation audit process relates to a misunderstanding of the prime objective of the audit process, which is to promote compliance by self-assessment. Many taxpayers being audited have the belief that they have been singled out and are suspect. Increased and improved communications to taxpayers regarding the audit process would help alleviate such fears and also might produce the side benefit of increased overall compliance.

In April, 1984, the internal Revenue Canada, Taxation Task Force on Communications submitted its report to the Minister. This Task Force dealt with the broad aspect of departmental communications, including a number of recommendations aimed at reducing general public fears, with which we concur.

Recommendation

- The Department should develop a communications program to improve taxpayers' understanding of the audit process and how it serves the principle of self-assessment.

17.4.6 FINDING: COMMUNICATIONS ON TAXPAYERS' RIGHTS WERE INADEQUATE

Background

Many taxpayers were not aware of their rights or the procedures involved in discussing proposed reassessments with audit personnel and in objecting to reassessments.

Although many auditors whom we interviewed stated that taxpayers were becoming more knowledgeable about appeals, we found that the Department did not do an adequate job of communicating to taxpayers their rights under the audit process. Several auditors commented that information regarding rights to further discussion or objection was only provided to the taxpayers if they asked.

Revenue Canada, Taxation Action

The Declaration of Taxpayer Rights referred to previously sets out taxpayers' rights to information, impartiality, courtesy and consideration, the presumption of honesty, privacy and confidentiality, and fair appeal procedures. It also emphasizes that planning to minimize taxes to the extent permitted by law is a right of all taxpayers. The Declaration is being communicated widely to taxpayers and employees.

On March 4, 1985, the Minister of National Revenue announced that taxpayers receiving a Notice of Assessment or Reassessment would henceforth receive at the same time a pamphlet entitled "Understanding Your Assessment". This pamphlet explains what the notices are and how to seek adjustments or object to the tax being assessed.

Recommendations

- A senior official in each District Office, reporting to the Director, should be responsible for reviewing cases where taxpayers have complained of infringements to their rights.
- Appropriate department publications should specify that taxpayers wishing to complain of infringement their rights, as set out in the Declaration of Taxpayer Rights, should contact the Director of the appropriate District Office.

17.4.7 FINDING: COMMUNICATIONS TO TAXPAYERS ON PROPOSED REASSESSMENTS WERE INADEQUATE

Background

Communications to taxpayers by auditors, concerning proposed reassessments, were often incomplete or deficient. This forced the taxpayer to initiate a formal and often costly appeal.

Department policy was that proposed reassessments should be communicated to taxpayers and their concurrence solicited. In most instances this was done verbally or informally. In our view, the Income Tax Act is so complex that an oral or even an informal written explanation of proposed changes is inadequate.

Revenue Canada, Taxation Action

New audit guidelines now require that taxpayers be informed in writing about the details of any reassessments.

Recommendation

- Proposed reassessments should be communicated in writing to the taxpayer and the written communication should:
  - include a calculation of the amount of tax and interest which would be reassessed as a result of the proposed adjustments; and
  - encourage the taxpayer to reply stating his or her concurrence or non-concurrence with the proposed adjustments.

17.4.8 FINDING: DEPARTMENTAL POLICY ON REASSESSING PRIOR YEARS HAS NOT BEEN CLEARLY UNDERSTOOD OR UNIFORMLY APPLIED

Background

Taxpayers do not understand that the Income Tax Act provides that three years are open to reassessment on audit; they feel unfairly treated when their returns are adjusted back several years.

There is a perception that the Department retroactively applies Interpretation Bulletins to taxation years preceding the date of issuance of the Bulletins. A number of the briefs submitted to us commented on this perceived retroactive assessing policy. Thus, there is a need for the Department to ensure that taxpayers are aware that this is not its policy, as a means of redressing this misconception.

Practice appeared to vary among District Offices. In most instances, the decision to assess years prior to the year of audit was left to the judgement of the auditor and the supervisor. We support the principle of applying judgement in decisions to reassess prior years, but we are concerned that a lack of guidelines in this regard have resulted in uneven treatment of taxpayers under similar circumstances.

Revenue Canada, Taxation Action

In January 1985, the Department issued guidelines to assist auditors in deciding on the reassessment of prior years. In addition, the pamphlet "Understanding Your Assessment", which will be sent to each taxpayer receiving a Notice of Assessment or Reassessment in the future, contains an explanation of what these notices are, to assist taxpayers in understanding departmental policy.

Recommendations

- Communication to taxpayers should be improved regarding the fact that returns are open for review for three years.
- Revenue Canada, Taxation should clearly communicate its policy of not reassessing prior years based on changes in Interpretation Bulletins.

17.4.9 FINDING: THE DEPARTMENT'S INVESTIGATIVE POWERS WERE OPEN TO ABUSE

Background

As part of the audit process, the auditor often looks for information which may provide an indication of another taxpayer's non-compliance. Also, in many instances, the Department has exercised its power to obtain general information from third-party sources which it believes may lead to identification of instances of non-compliance. Two examples are:

- the demand for commodity transaction information relating to the clients of James Richardson & Sons Ltd.; and
- the request for individual records relating to accounts payable, licenses, building permits and property taxes maintained by the City of Kitchener.

In the Richardson case, the Supreme Court of Canada said that without obtaining an Order in Council the Department did not have the power to demand this type of information where the tax liability of a specific person or persons was not under investigation.

In the City of Kitchener case, the Privacy Commissioner stated that in seeking the information, the Department had not violated the Privacy Act. The Privacy Commissioner said, however, that the Department exhibited casualness and carelessness in its correspondence.

Revenue Canada, Taxation Action

The first steps have been taken to ensure the confidentiality of taxpayer information in third parties' hands. In his speech to the Kitchener Chamber of Commerce on July 26, 1984, the Honourable Roy Maclaren, after making reference to the **James Richardson and Sons Limited** case, stated:

> "My officials are now reviewing that court decision, and related ones, to determine what can be done in the future to observe both the spirit and the letter of the law. In the meantime, District Offices have been instructed to cease making requests for information, except in cases dealing with a specific taxpayer under audit or investigation."

As to the concerns expressed by the Privacy Commissioner, the Minister had the following to say:

> "I am also concerned, in another area, that we do not embark upon any computer cross-matching of data, even when it is public information. We must not have other computers interacting directly with Revenue Canada's computers. To do so would raise real concerns about privacy—not the least of which is to guarantee the confidentiality of taxpayer data."

The Department's interim policy, pending further review of the matter, is to collect only the third party information about groups of taxpayers that is publicly available.

Recommendation

- Revenue Canada, Taxation should redefine the manner by which it exercises its investigative powers and should publish guidelines setting out its position.

17.4.10 FINDING: DEPARTMENTAL OFFICIALS HAVE TAKEN UNDULY HARSH POSITIONS ON TAXPAYER VALUATIONS

Background

In briefs submitted to us, some organizations complained of the positions taken by the Department on valuation matters. These briefs indicated that valuations submitted by taxpayers needed to be considered in a more objective and evenhanded manner. It was recognized that valuation questions may require negotiation in order to be resolved. In this process, the merits of taxpayer-submitted valuations must be given due consideration.

There is currently a government interchange program, administered by the Public Service Commission, whereby tax professionals are able to spend either one or two years working with various government departments. This program is beneficial to

both the tax professionals and the department involved, as it permits an interchange of ideas on a daily basis and promotes an attitude of understanding and cooperation. We feel that using the interchange program to bring valuation professionals from the private sector into Revenue Canada, Taxation would do much to broaden the perspective of departmental staff.

Recommendations

- The Department should reassess its procedures for reviewing taxpayer valuations.
- An interchange program should be initiated to permit private sector valuation personnel to work in the Department on a short term basis.

17.4.11 FINDING: AUDIT STAFF STATED THAT THE LEVEL OF TRAINING THEY RECEIVED WAS INADEQUATE

Background

The amount of formal training provided to department auditors was inadequate considering the current complexity of income tax legislation and the increasing complexity of business in general.

Many of the auditors whom we interviewed expressed a concern that the level of formal training they received was inadequate to properly carry out their duties. For example, one auditor told us that, in order to obtain information on budget changes, he was required to rely on publications prepared by public accounting firms which he obtained on his own initiative. Several auditors also expressed a concern that they felt technically disadvantaged when dealing with a taxpayer's professional advisors.

Revenue Canada, Taxation Action

In its training plans for 1985/86, the Department has made substantial increases in the resources dedicated to the training of auditors. Each District Office must budget for mandatory staff training for all auditors. A minimum of 80 hours training will be required for each auditor. In addition, larger offices will have a full time training coordinator for audit staff.

Recommendations

- Revenue Canada, Taxation should reassess its training and professional development practices and make appropriate changes to ensure that they meet the current needs of auditors.
- Revenue Canada, Taxation should participate actively in tax professional education by sending staff to the CICA in-depth tax educational program.

17.4.12 FINDING: PRIVILEGE IS NOT EXTENDED TO PUBLIC ACCOUNTANTS

Background

In Canadian law, a privilege is afforded professional communications between solicitors and their clients whereby such communications need not be disclosed. With this protection, clients are able to provide their solicitors with the full information necessary to the proper functioning of the judicial system, secure in the knowledge that

it cannot be used against them. The Income Tax Act recognizes this solicitor-client privilege, specifically providing for the safeguarding of privileged material which might otherwise be obtained in the exercise of the Department's powers. However no such protection is afforded to public accountants in their capacity as auditors, except in Quebec in relation to the Quebec Income Tax Act.

During the course of their work, auditors are required to reach an opinion on the tax position adopted by their clients and to support this opinion in their working papers. To ensure the efficient functioning of the financial reporting system in Canada, it is necessary that clients provide their auditors with full and accurate disclosure. Allowing the Department access to auditor's working papers and the information contained in them threatens this disclosure.

These issues have become matters of serious concern among professionals. In its brief to us, The Joint Committee on Taxation of The Canadian Bar Association and The Canadian Institute of Chartered Accountants noted the concerns set out above and recommended an extension of privilege to encompass auditors' working papers. A further recommendation was made that the Income Tax Act be amended to provide that privileged documents be protected wherever situated. The Progressive Conservative Task Force also recommended that privilege be extended to auditors.

Recommendation

- The Income Tax Act should be amended to provide that:
  - auditors' working papers are privileged; and
  - privileged communications are protected wherever situated.

17.4.13 FINDING: SOME PENALTIES HAVE BEEN IMPOSED WITHOUT ADEQUATE JUSTIFICATION

Background

The Income Tax Act contains a number of provisions which impose penalties on a taxpayer for either failing to do a particular thing, such as filing a tax return, or for doing a particular thing which is unacceptable, such as tax evasion.

In some cases, these penalties are discretionary and can be waived by the Department. There has been some concern that the Department has exacted discretionary penalties in a routine manner without taking into account the facts of a particular case. For example, the Progressive Conservative Task Force on Revenue Canada stated:

> "The Task Force believes that penalties should not be charged for routine errors or innocent oversights. Where a taxpayer makes an innocent error, there is no purpose served by imposing a penalty. Such actions only make honest taxpayers bitter. Where recurring or deliberate errors or delays are involved, the Minister has adequate powers to invoke penalties."

Recommendation

- Penalties should be imposed only where clearly warranted and only after senior approval at the field office level.

17.4.14 FINDING: OFFICE EXAMINATION DID NOT HAVE THE SAME REPORTING RELATIONSHIP AS OTHER AUDIT FUNCTIONS

Background

Office Examination was formerly part of the audit function. At the time of our study, the Chief of Verification and Collections was responsible for this function. Many senior officials that we interviewed agreed that the former situation was more appropriate. Office Examination is essentially a desk audit of taxpayers, and some officials of the Department felt that the quality of this activity would be enhanced under the direction of the Chief of Audit. We concur, based on the similarity in the nature of the function and the required disciplines to perform it. Furthermore, it would also provide an excellent training ground for field auditors.

Recommendation

- The Department should re-integrate the office examination and audit functions at the district office level to ensure consistency in direction and accountability.

17.4.15 FINDING: THE PAPERWORK INVOLVED IN CARRYING OUT AUDITS WAS EXCESSIVE

Background

Most auditors interviewed expressed a concern about the volume of paperwork and the number of forms they had to fill out, both during and on completion of an audit. For a typical audit, this included, in addition to a final audit report, an audit plan, a diary, assessment, corporation statistics form, internal time reports, interview forms, travel claim forms plus forms for photocopying and typing.

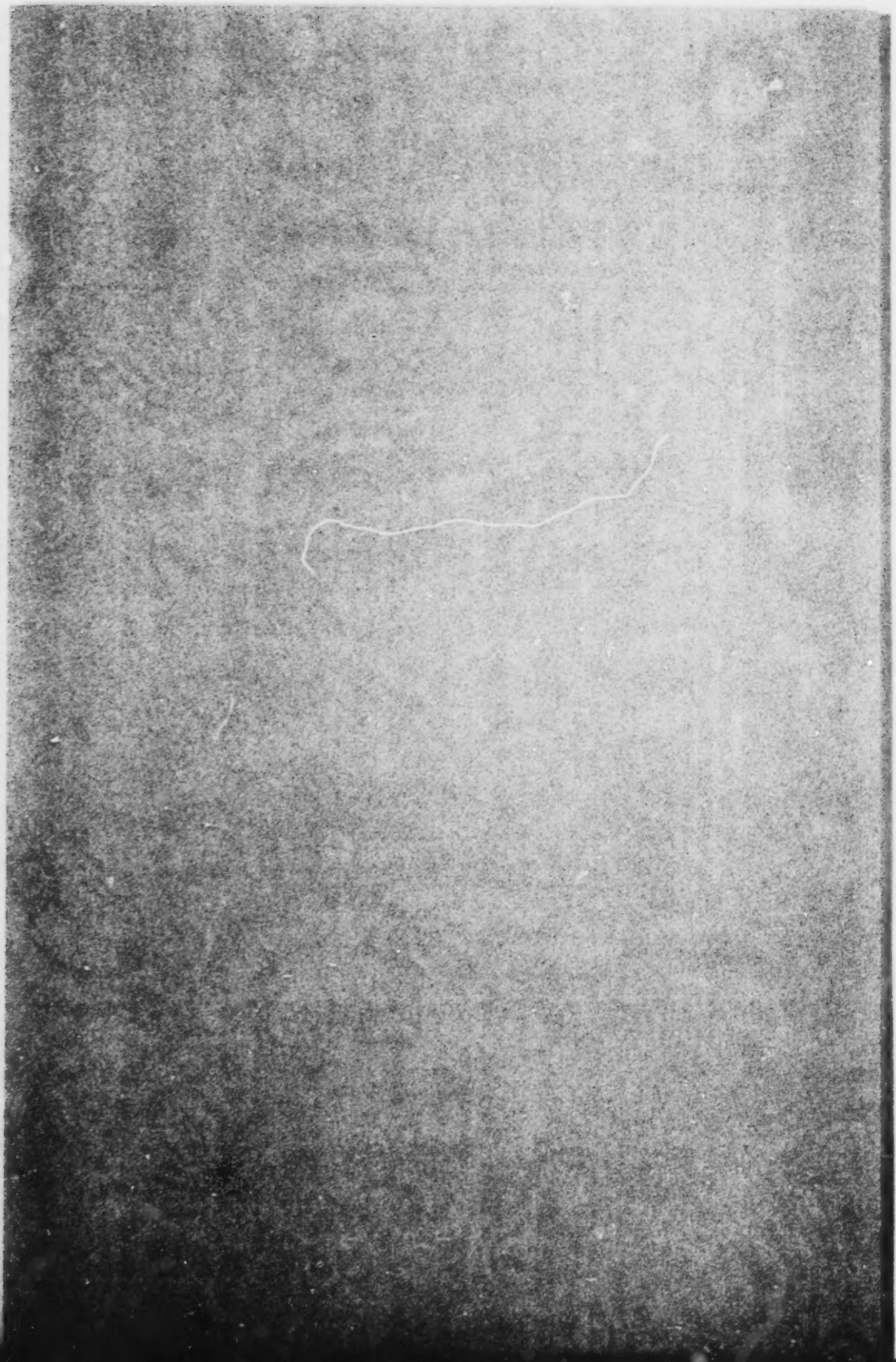
Many auditors simply did not understand how the information was used, if at all. Several suggested that, after an auditor had completed his or her audit report, the remaining forms (for example, statistical forms), could be completed by clerical staff.

Recommendations

- The Department should review the amount of paperwork required of auditors, with a view to reducing it.
- The Department should ensure auditors understand the purpose and use of the paperwork they are required to complete. A process of "quality circles" or a similar technique should be used to streamline the presently cumbersome documentation element of audits.
- The use of labour-saving devices such as microcomputers and computer spreadsheets should be expanded substantially.

TABLE OF CONTENTS

CHAPTER 18:	**SPECIAL INVESTIGATIONS**	**205**
	18.1 INTRODUCTION	205
	18.2 DESCRIPTION OF SYSTEMS	205
	18.2.1 The Referral and Preliminary Investigation Process	205
	18.2.2 The Full-Scale Investigation	206
	18.3 NON-COMPLIANCE	206
	18.4 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS	207



CHAPTER 18:
SPECIAL INVESTIGATIONS

18.1 INTRODUCTION

This chapter deals with the special investigations function in Revenue Canada, Taxation. This function provides enforcement personnel to identify and investigate suspected cases of income tax evasion. Where evidence of evasion is found, the investigator prepares the case for prosecution. Actual presentation of the case in the courts is carried out by lawyers of the Department of Justice.

The Special Investigations Division in Head Office is headed by a Director and is part of the Audit Directorate. The function consists of the staff at Head Office and special investigation personnel in the District Offices across Canada.

18.2 DESCRIPTION OF SYSTEMS

18.2.1 The Referral and Preliminary Investigation Process

Most cases reviewed by Special Investigations are referred from the Audit Group when audit staff are suspicious of some aspect of a taxpayer's activities. Of the total referrals to Special Investigations, historically about two-thirds have been screened out after initial review and one-third subjected to preliminary investigation.

In the course of the preliminary investigation, a determination is made to see if certain factors exist that would make the case significant. The most common factors in use as of August 1984 were:

- the amount of the potential claim for income tax;
- the nature of the evasion;
- the education and status of the taxpayer; and
- the frequency of the type of perceived evasion and the desire to correct a wide-scale problem in any one group of taxpayers.

The investigator, the group head and the Chief of Special Investigations select the cases which, in their opinion, have the greatest significance and present the best chance of successful prosecution. A report is prepared supporting this conclusion, with a recommendation to proceed to a full-scale investigation. The report is reviewed and must be approved by both the investigator's group head and the Chief of Special Investigations for the district. A copy of this report is also sent to Head Office for review and concurrence with the report's recommendation.

18.2.2 The Full-Scale Investigation

A full-scale investigation seeks first to establish whether the taxpayer has willfully understated the tax payable and then to reconstruct the taxpayer's true income and tax payable.

Immediately prior to the commencement of the full-scale investigation, a decision is made as to whether the Department should seize the taxpayer's books and records to assist in its investigation and to support its case in court. This power to search and seize under S. 231(4) was, no doubt, the most forceful and disruptive power granted to the Department. The use of this power was discontinued in September 1984, pending a review of recent interpretations provided by the courts. Normal procedures for obtaining a warrant under the Criminal Code are used now.

Following the conclusion of the full-scale investigation, a prosecution report is prepared by the staff of the District Office and submitted to the applicable Regional Office of the Department of Justice. A copy of the report is forwarded to the Chief of the Judicial Processes Section, who then forwards copies of the referral letter to the Deputy Minister, the Assistant Deputy Minister, Policy and Systems and the Director of Special Investigations.

The primary control of both civil and criminal cases is with the Department of Justice. In particular, the decision to prosecute in criminal cases is made by Justice. Department of Justice officials we interviewed confirmed that the quality of cases referred from Special Investigations is very high. Furthermore, of those cases prosecuted, 96 percent result in convictions.

18.3 NON-COMPLIANCE

Many taxpayers have little or no opportunity to avoid complying with the law. Other taxpayers have a greater opportunity to underreport or fail to report their income, with limited risk of getting caught. This area of non-compliance with the Income Tax Act is commonly called the underground economy, which includes incomes from both legal and illegal activities. The major distinguishing characteristics of the underground economy are that transactions are carried on primarily for cash, with poor or nonexistent accounting records; few reporting requirements exist to enable the Department to trace participants or measure their income.

The underground economy encompasses a variety of illegal activities, including illegal profits from drugs, prostitution and gambling. However, it also includes a variety of legal endeavours which are not being reported for tax purposes. Examples of legal endeavours include employees who moonlight on weekends as tradesmen, self-employed individuals who report only part of their incomes, or employees who underreport their gratuities. As well as cash transactions, barter transactions may be involved. For example, a professional and a tradesman who trade services should, but may not, report the value of these services as taxable income.

Canada is not alone in knowing little about its underground economy. Most other developed countries are facing the same problem and, to date, have found few

solutions. One attempt worthy of note was a three year trial project run by the Inland Revenue in the United Kingdom. The Inland Revenue hired seventy personnel, assigned to offices throughout the country, to investigate taxpayers who reported their full-time, but not their part-time, income or who did not file tax returns at all. The project was recently completed and considered a success, with tax collections running at approximately five times the cost of the project.

18.4 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS

In this section we set out the findings identified during the course of the study, the action taken by Revenue Canada, Taxation with regard to certain of the deficiencies associated with these findings and our suggestions for further improvements, where appropriate.

18.4.1 FINDING: THE METHOD OF STAFFING SPECIAL INVESTIGATIONS WAS DISRUPTIVE TO THE DIVISION

Background

Historically, turnover in Special Investigations has been high, due in part to the rotation of staff between Special Investigations and Audit. This has presented certain problems for continuity of investigations, as it normally takes in excess of a year for an individual to be adequately trained in this area. Those in support of the rotation concept argue that it increases staff interest and strengthens the skills of auditors for their return to auditing. However, as pointed out in the chapter on Audit, when investigators return to the regular audit stream, they may find it difficult to bring a proper perspective to dealing with the vast majority of honest taxpayers.

Recommendation

- Special Investigations should be a separate career path within the Department, with staff recruited and trained for tax evasion investigatory work.

18.4.2 FINDING: THE CRITERIA USED IN SELECTING SPECIAL INVESTIGATION CASES PLACED UNDUE EMPHASIS ON DETERRENT VALUE

Background

Until September 1984, guidelines for selecting significant cases for special investigation stressed their potential deterrent value, obtained from publicity, as well as the amount of tax owing. They stated:

> "Cases selected must have a strong deterrence potential or a high impact potential in the intended prosecution and publicity it may generate."
>
> "The principle of deterrence is to affect the reporting patterns of as large a portion of the taxpaying population as possible."
>
> "The program must, therefore, include cases representative of the masses of the taxpaying public, the butcher, the baker and the candlestick-maker."

Revenue Canada, Taxation Action

In September 1984, Revenue Canada, Taxation discontinued the use of these guidelines.

18.4.3 FINDING: THE UNDERGROUND ECONOMY HAS NOT RECEIVED ENOUGH ATTENTION

Background

There was evidence, from Canada and other countries, that some taxpayers have underreported or failed to report their income without getting caught. Some of the unreported income may have been from illegal sources; however, a substantial amount was earned legally and simply not reported by the taxpayer. One method of identifying such income would be by undertaking a pilot project to test a variety of approaches to encourage the reporting of income earned in the underground economy.

Such a pilot project could be preceded by a public education program, aimed at informing the general public that those individuals who fail to pay appropriate taxes on their income add an increased burden of taxes on those individuals who comply fully with the self-assessment system.

One of the problems with the underground economy is that many of its participants do so in the full knowledge that their activities are acceptable to society and to the political process. Not many people would think that babysitters, student gardeners and snow shovellers should pay tax on their earnings. Some might feel more strongly about cleaning ladies, waiters and taxi drivers; what about produce vendors and other part-time workers? There is a perception that most of these people are poorly paid and that it would be unfair to impose income tax on them.

Part of the process of public debate would be to draw the line as to what activities are considered by society to be outside the purview of the tax administration and what activities are on the side of the line that should be taxed.

One of the approaches we feel might be examined is treating small first offenders differently from repeat offenders. Small repeat offenders would still be prosecuted to the full extent of the law. However, to treat first offenders in this manner when they may not have perceived that what they are doing is wrong and others may be acting similarly, may lead them to feel they have been singled out for persecution. The result would likely be to cause feelings of bitterness and a desire to "get even", rather than to educate them and ensure their voluntary compliance in the future.

On the other hand, this treatment must not be as lenient as that afforded those taxpayers who come forward and make a voluntary disclosure of their outstanding liabilities. Otherwise there would be no incentive to make a voluntary disclosure.

To encourage first offenders to comply with the tax system in future, we feel that the imposition of interest on the outstanding liability would be sufficient. The practice of imposing harsher penalties should be reserved for repeat offenders.

Recommendations

- The Department should initiate a public education program on the underground economy to focus public attention on the responsibilities of all taxpayers under the self-assessment system and the cost to honest taxpayers of non-compliance by others.
- The Department should initiate a study on the size and make-up of the underground economy:
  - to determine the costs and benefits of giving the special investigations function more powers and more resources to deal with the underground economy; and
  - to explore means of increasing voluntary compliance among Canadians participating in the underground economy.
- Following the initial public education period, the Department should allocate the appropriate resources to a group charged with the responsibility of deterring and catching non-compliance in the underground economy on a pilot project basis.
- First offenders should be treated more leniently than repeat offenders in order not to discourage their future compliance with the tax system.
- In order to undertake pilot project investigations of the underground economy and unreported income, additional person-years should be allocated to Revenue Canada, Taxation.

18.4.4 FINDING: SPECIAL INVESTIGATION RESOURCES WERE INADEQUATE

Background

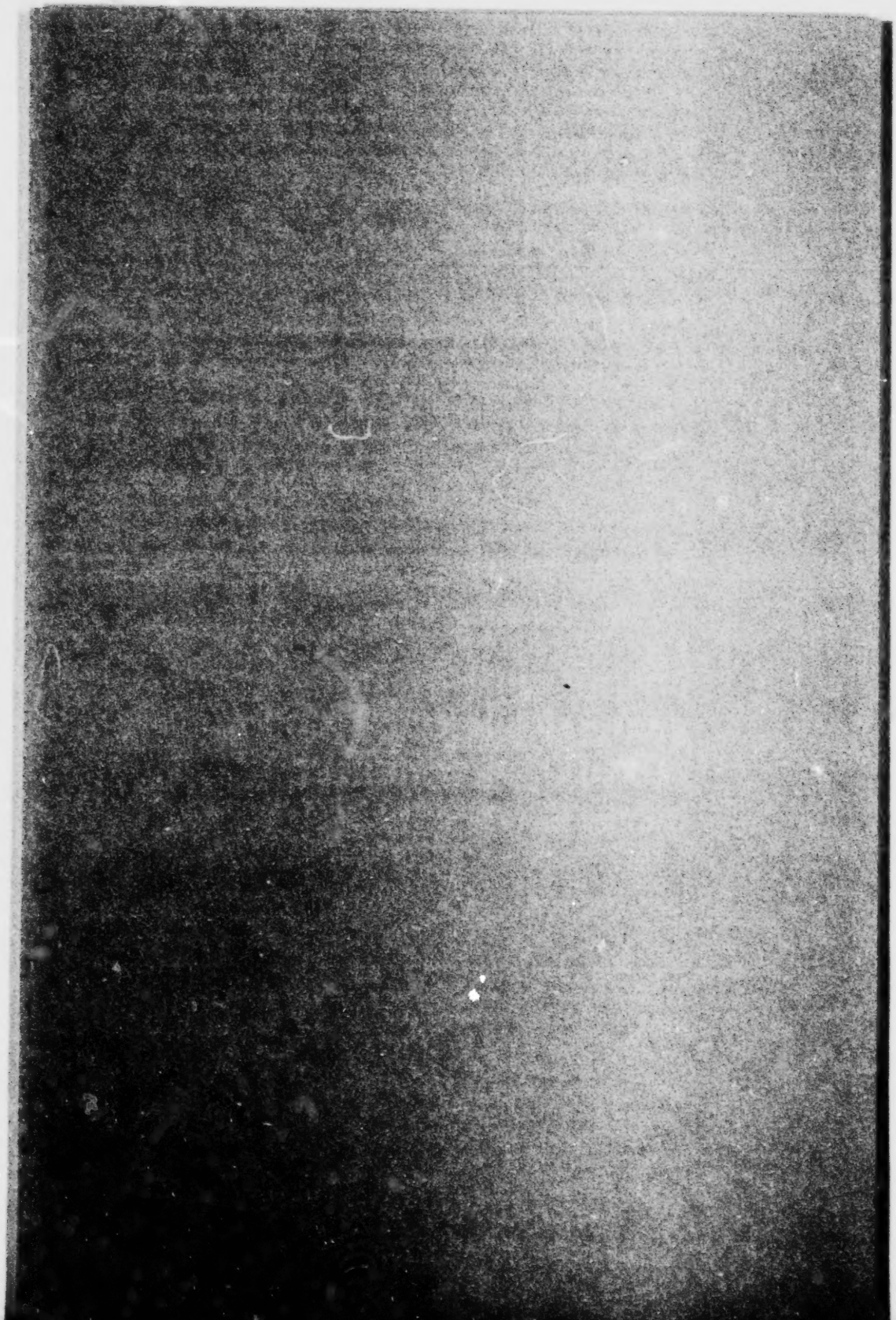
A decline in the number of special investigation staff has resulted in a decline in the number of full-scale investigations and prosecutions. At the same time, although precise evidence is lacking, there is a general perception that both the underground economy and unreported income are growing.

Recommendation

- To reverse the recent decline in numbers of special investigation staff, the number of special investigation person years should be increased by five percent per annum in 1985/1986 and 1986/1987.

TABLE OF CONTENTS

CHAPTER 19:	**TAXPAYER REQUESTED ADJUSTMENTS**	**213**
	19.1 INTRODUCTION	213
	19.2 DESCRIPTION OF SYSTEMS	213
	19.2.1 General	213
	19.2.2 District Office Processing	213
	19.2.3 Taxation Centre Processing	214
	19.2.4 The Intercept System	214
	19.3 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS	215



CHAPTER 19: TAXPAYER REQUESTED ADJUSTMENTS

19.1 INTRODUCTION

This chapter deals with the initial procedures for review and clarification available to a taxpayer who wishes to provide additional information for a current tax return or who does not understand, or does not agree with, a Notice of Assessment or Notice of Reassessment issued by Revenue Canada, Taxation.

The initial reaction of a taxpayer to receipt of an assessment or reassessment notice is usually to contact the Department to request clarification or change. Such informal requests by the taxpayer, whether made in person, by telephone or in writing, are referred to by the Department as Taxpayer Requested Adjustments (TPRs).

The Taxpayer Requested Adjustments process is applicable to both personal and corporate returns. However, the vast majority of TPRs pertain to individual returns. The comments in this chapter, therefore, relate primarily to individual Taxpayer Requested Adjustments.

19.2 DESCRIPTION OF SYSTEMS

19.2.1 General

Taxpayers who wish to include additional information with a tax return previously submitted or who wish to resolve a disagreement over an assessment received through either a Notice of Assessment or a Notice of Reassessment, may contact the local Revenue Canada, Taxation office. Contact may be made in person or by telephone at the District Office or by letter to either the District Office or the Taxation Centre. The office generates an intercept if the adjustment is to a current tax year and the taxpayer's tax return has not yet been processed. It creates a Taxpayer Requested Adjustment if the adjustment is for any tax year for which a Notice of Assessment and/or Notice of Reassessment has been issued.

19.2.2 District Office Processing

19.2.2.1 Written Requests

When a District Office receives a written request for an adjustment, the request is processed initially by the Enquiries and Office Examination Section. Requests which must be handled in the District Office are filed in inventory on a first-in, first-out basis. They are then assigned to a clerk for processing. All other requests are sent to the Taxation Centre for processing.

If it is necessary to refer to the tax return to process the request, the return must be obtained from the Taxroll Section. Except for the Toronto and Ottawa District Offices, Taxroll is located at the Taxation Centres, not at the District Office. Those requests involving obtaining a return from another office result in further delays before processing can be commenced. In some cases, such as where a file must be retrieved from the Public Archives, the transfer of a file from a Taxation Centre to a District Office can take as long as three to five weeks.

The Department has implemented a new computer system which should alleviate many of these file retrieval problems. The system is called the Income and Deduction System (INCDED). It provides personnel at District Offices with immediate access, through a computer terminal, to information on a taxpayer's current and previous year's tax returns, together with relevant assessing data.

If Enquiries recommends an adjustment, the file, including the return, is forwarded to the Quality Review Section, where a review is carried out. From Quality Review, the information is passed to the Taxation Centre for processing and the issuance of a Notice of Reassessment reflecting the adjustment.

19.2.2.2 Counter or Telephone Taxpayer Requested Adjustments

Now that the INCDED system is operational, the majority of taxpayer requests received at the counter or by telephone in a District Office can be dealt with in much the same manner as was previously only possible in the Toronto and Ottawa District Offices. Information on returns can be called up by the person handling the request and, in many cases, an immediate answer can be given and an adjustment initiated.

If it is not possible to give an immediate answer, details are documented and entered on a call back sheet. The file is assigned to an assessor who completes a review and then follows the same process as for requests received in writing.

19.2.3 Taxation Centre Processing

In the Taxation Centres, Taxpayer Requested Adjustments are forwarded to the Taxpayer Services Section of the Assessing Division for processing. If additional information is required from the taxpayer, the request is forwarded to the Taxpayer Contact Group, who contact the taxpayer to obtain the necessary information.

Once sufficient information has been obtained to process the request, an assessing clerk evaluates the taxpayer request, following which a reviewer checks the clerk's work. After review, a reassessment is prepared and issued. At the time of our review, due largely to computer processing constraints, it took approximately seven to eight weeks for a Taxpayer Requested Adjustment to be dealt with by the Taxpayer Services Section.

19.2.4 The Intercept System

Taxpayers sometimes neglect to include certain required information with their returns, or realize after mailing a return that a mistake has been made. As soon as the Taxation Centre concerned has been notified of the error, an intercept will be attempted if there is reason to believe the tax return can be captured prior to issuance of a Notice of

Assessment. An intercept causes the return to be rejected so that the additional information can be used in processing the return. The annual volume of intercepts has been approximately 200,000 for the last four fiscal years, except in 1983 (for 1982 tax returns) when the number rose to 450,000. This was a period when taxpayers experienced significant uncertainty in the aftermath of the 1981 federal budget. Up to the end of August 1984, the intercept volume for 1983 tax returns was 230,000.

Once the necessary adjustments have been made to an intercepted return, it is fed into the next batch and reprocessed. If no adjustments are required, it takes at least two additional weeks to process the return. On the other hand, if an adjustment is necessary, as occurs with 70 percent of all intercepts, 10 weeks or more may be added to normal processing times.

19.3 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS

In this section we set out the findings identified in the course of carrying out the study, the action taken by Revenue Canada, Taxation with regard to certain of the deficiencies associated with these findings and our suggestions for further improvement, where appropriate.

19.3.1 FINDING: TAXPAYER REQUESTS HAVE NOT ALWAYS BEEN DEALT WITH IN A TIMELY MANNER

Background

The Taxpayer Requested Adjustments process has not always been able to deal with taxpayers' requests for adjustments within the 90-day period provided before a Notice of Objection must be filed to preserve appeal rights. Accordingly, Notices of Objection have been filed for many matters which could have been resolved by a more efficient and better understood TPR process. At the same time, we believe that many causes for delays in the system have been beyond the boundaries of the Taxpayer Requested Adjustments process. Changes needed to speed up processing have been suggested in the chapter on Routine Assessing Activities.

Revenue Canada, Taxation Action

The Income and Deductions System is now fully operational and the Department plans to expand INCDED's data base to five years of data by 1987, thus reducing substantially the need to refer to taxpayer's files.

The Department has prepared a study of a new on-line reassessment system scheduled for implementation in 1987. All requests for adjustment will be handled through on-line access to files, and form letters will be computer generated. Error correction will be made at the terminal.

This system should speed up the adjustment process, reduce the number of file transfers and improve communication with taxpayers.

19.3.2 FINDING: THE PUBLIC HAS NOT BEEN MADE SUFFICIENTLY AWARE OF THE TAXPAYER REQUESTED ADJUSTMENTS PROCESS

Background

The T1 guide has information on where to write if a taxpayer receives additional information after mailing a return. Further, both the Notice of Assessment and Notice of Reassessment forms contained written instructions on the reverse side for a taxpayer who had an inquiry or objected to the assessment or reassessment. Unfortunately, these instructions were so abbreviated and condensed that an unsophisticated taxpayer might fail to read them or understand the steps involved. The instructions did not make it sufficiently clear that the Taxpayer Requested Adjustment was a preliminary step in requesting a change to an assessment.

Revenue Canada, Taxation Action

For the 1985 tax filing season, the Department has produced a new pamphlet "Understanding Your Assessment" to be sent to taxpayers with their Notice of Assessment. The pamphlet directs taxpayers to their nearest District Office for more explanation. Requests for adjustment are to be communicated to District Offices or the Taxation Centre to which the tax return was sent.

19.3.3 FINDING: THE TRAINING OF PERSONNEL HANDLING TAXPAYER REQUESTED ADJUSTMENTS WAS INADEQUATE

Background

Staff at all levels interviewed during the course of our visits to District Offices and Taxation Centres across Canada indicated that they felt the training they received was not sufficient to enable them to quickly and accurately process adjustments. Of particular concern were the lack of refresher courses and the difficulties involved in obtaining recently published materials.

As noted in the chapter on Training, there was a lack of consistency in the training of personnel from one office to another and even within the same office. This was due, to a large extent, to the lack of proper training standards. Although some courses were provided by the Centre for Career Development, the responsibility for ensuring that staff attended these courses rested with local supervisors. Workload often conflicted with training needs.

Of additional concern was the lack of training in interpersonal and management skills needed to effectively deal with taxpayers. Courses in interviewing would be of value to those involved in dealing directly with taxpayers.

Revenue Canada, Taxation Action

Revenue Canada, Taxation recognizes the need for improved coordination of training within field offices and is in the process of implementing changes in this regard.

19.3.4 FINDING: THE INTERCEPT SYSTEM WAS INEFFECTIVE AND OFTEN CAUSED CONSIDERABLE DELAYS

Background

Although the intercept system was designed to avoid delays associated with having to reprocess or adjust returns which had already been processed, it was ineffective.

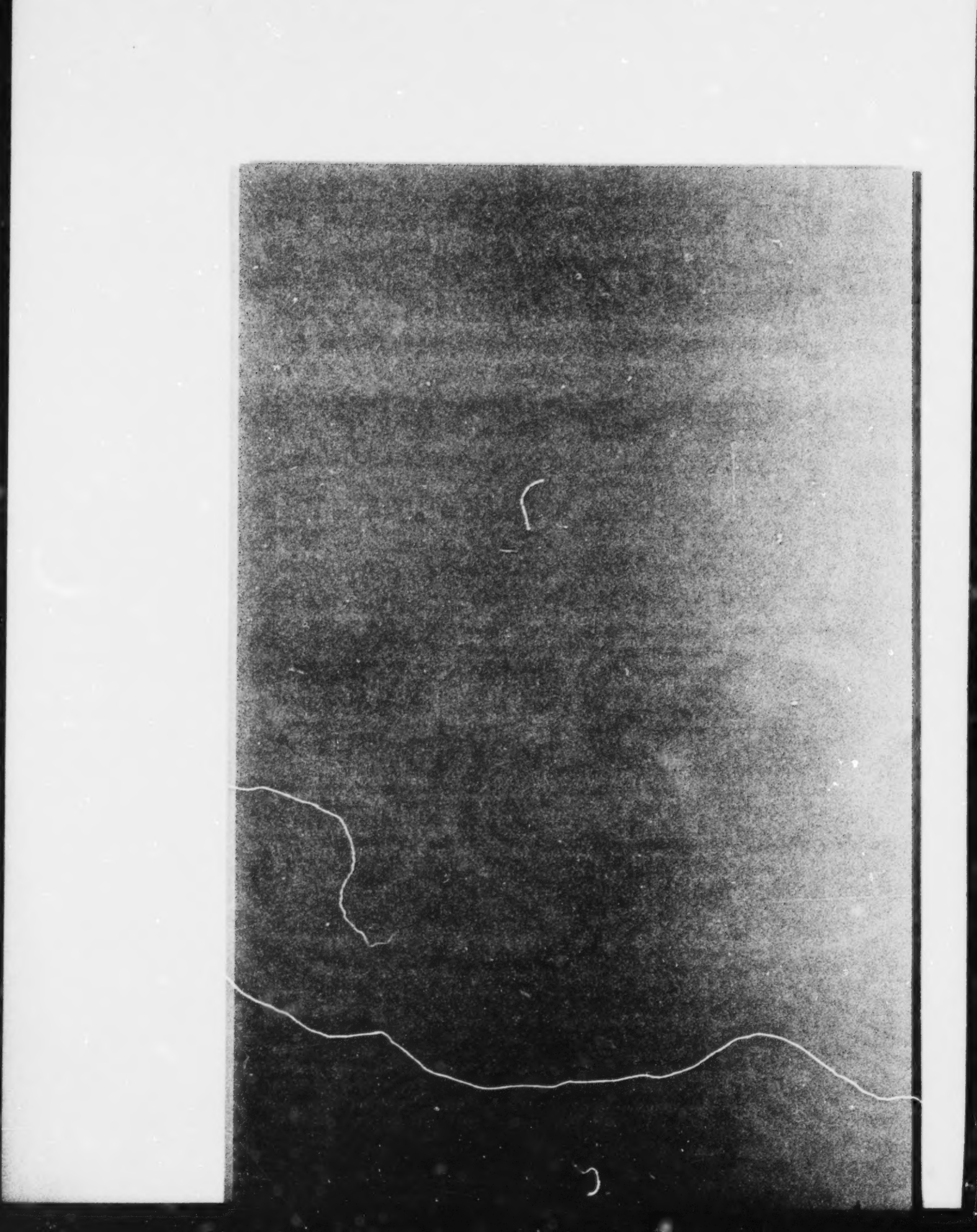
No maximum time period had been set for the review of non-urgent returns, with the result that their processing was subject to a potentially indefinite delay. Further, if an adjustment were required as a result of an intercept, as occurs 70 percent of the time, the adjustment and explanation code could not be input at the same time. This has resulted in repeated processing of a return, with delays of 14 weeks or more. Also, since intercepts were set at the end of the batch run rather than at the beginning, an intercept that had been entered into the system during the time the return was being processed would not catch the return. Finally, cancelling one intercept cancelled all intercepts, causing that which should have been caught to be processed.

Revenue Canada, Taxation Action

With the redesign of the T1 system coming on stream in 1987, processing will occur on a daily basis. Implementation of one-line error correction will allow adjustments and explanation codes to be input concurrently.

TABLE OF CONTENTS

CHAPTER 20:	**APPEALS**	**221**
	20.1 INTRODUCTION	221
	20.2 APPEALS PROCESS	221
	20.2.1 Notice of Objection	221
	20.2.2 Appealing a Decision	222
	20.2.3 Court Backlogs	222
	20.3 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS	223



CHAPTER 20: APPEALS

20.1 INTRODUCTION

This chapter examines the process available to a taxpayer wishing to appeal taxes assessed or reassessed.

Taxpayers who disagree with a Notice of Assessment or Reassessment may take a number of steps to obtain changes to the Notice. A taxpayer may initially request a change through an informal process known as Taxpayer Requested Adjustments, which is described in the chapter on this topic. If such a request cannot be resolved within 90 days from the date of issue of the assessment, the taxpayer must file a Notice of Objection to preserve the statutory right to have the Department give further consideration to the request.

Notices of Objection are processed by the Appeals Branch, which strives to resolve appeals in an objective and impartial manner. Taxpayers not satisfied with the results of this process must then use the courts if they wish to pursue the issue further. The number of Notices of Objection lodged by taxpayers increased from 27,000 in 1981 82 to 57,000 in 1983 84. However, in 1984 85 there will be a reduced number, estimated at 45,000.

20.2 APPEALS PROCESS

20.2.1 Notice of Objection

Taxpayers have a statutory right to dispute income tax assessments. This is done by filing a Notice of Objection and having the assessment formally reconsidered by the Appeals Branch.

The appeals process typically begins when the taxpayer sends a Notice of Objection to Head Office. The Notice is then registered in Head Office and routed to the appropriate Taxation Centre, or the Toronto or Ottawa District Office, for association with the taxpayer's return. Simple objections are retained by the Taxation Centres; more complex cases are forwarded to the taxpayer's District Office. In some instances, cases are referred to the Appeals Branch at Head Office by the District Office or Taxation Centre, for guidance on the proper interpretation of the law. There are about 600 such referrals each year

The Notice of Objection must be matched with the relevant tax return(s). To do this, the Appeals Division Control Group requests the returns from Taxroll. When these are received, the files are assigned on a first-in, first-out basis to individual appeals officers. Except for those files which are referred to Head Office, the appeals officer reviews the relevant facts and researches the applicable statute law, regulations and jurisprudence. Usually there are meetings and discussions with the taxpayer and his or her advisors. It also may be necessary to obtain additional information. Finally, the appeals officer drafts a recommended response. After review by a supervisor, a decision on the objection is finalized and authorized by the Chief of Appeals. It is then communicated to the taxpayer.

20.2.2 Appealing a Decision

If the decision of the Appeals Branch is not acceptable to the taxpayer, an appeal may be made to the Tax Court of Canada and subsequently or directly to the Federal Court of Canada. With leave, certain decisions of the Federal Court may be appealed to the Supreme Court of Canada. As an alternative to having a Notice of Objection considered by the Appeals Branch, taxpayers may request that the appeal go directly to either the Tax Court of Canada or the Federal Court of Canada.

From the date the notice of the decision has been mailed, the taxpayer has 90 days to appeal to the Tax Court of Canada or directly to the Federal Court of Canada. The initial decision to go to court rests entirely with the taxpayer. Taxpayers that did so represented a relatively small proportion of the approximately 57,000 objections that were filed in the 1984 fiscal year. When a case is appealed to the Tax Court or Federal Court, the file is transferred to the Department of Justice and all relevant communication received from the taxpayer or his or her representative is directed to the Department of Justice lawyer assigned to the case.

20.2.3 Court Backlogs

There currently exists a backlog of cases at the Tax Court level. Over the past six years, significantly more cases have been appealed than could be handled by the Court. As of March 31, 1984, the closing inventory of cases awaiting hearing was 4,857. This was up 35 percent from the backlog of 3,597 cases on March 31, 1983. At present activity levels, it would take the Court approximately three and a half years to clear this inventory, even if no new appeals were instituted.

A similar situation exists in the Federal Court of Canada, Trial Division. The closing inventory of unheard appeals as of March 31, 1984 was 1,094. This was an increase of 10 percent from the March 31, 1983 inventory of 996 cases. The figures are misleading, however, as the Federal Court does not have the simplified procedures available to the Tax Court. As a result, it takes significantly longer to dispose of Federal Court appeals than Tax Court appeals. At current activity levels, it would take the Federal Court approximately four and one half years to clear this backlog, even without any new appeals being lodged.

20.3 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS

In this section we set out the findings identified in the course of carrying out the study, the action taken by Revenue Canada, Taxation with regard to certain of the deficiencies associated with these findings and our suggestions for further improvements, where appropriate.

20.3.1 FINDING: WHILE THE APPEALS BRANCH WAS EFFICIENT AT RESOLVING ROUTINE DIFFERENCES, THERE WAS INSUFFICIENT EMPHASIS ON SETTLING MEANINGFUL DISPUTES WITH TAXPAYERS

Background

The stated objective of the Appeals Branch did not give sufficient emphasis to the recognized benefits of settlement. Although settling usually involves collecting less tax than the Department believes is owing, the cost of collecting this tax is significantly reduced as the necessity of preparing and arguing a case in Court is avoided. Negotiating a settlement also eliminates the risk that the Department might lose. Further, the settlement of more routine matters allows the Courts to concentrate on resolving the more difficult legal issues.

There was a backlog of three to four years worth of tax cases waiting to be heard in both the Tax Court of Canada and the Federal Court of Canada. Although the Appeals Branch settled a major proportion of the total number of disputes with taxpayers, clearly many cases were the sort of minor departmental errors which must be expected given the large number of returns processed. There still were a small but significant number of disputes which proceeded to court, with roughly half decided in favour of the taxpayer. If such cases had been settled out of court, it would have minimized the costs to both parties.

The approach used by the United States Appeals Division of the Internal Revenue Service offers an interesting comparison. The stated objective of this Division is to settle disputes with taxpayers in a fair and equitable manner. In contrast, the stated objective of the Appeals Branch in Canada is to provide taxpayers with an impartial and objective review, but not necessarily to settle disputes.

The Canadian court system increasingly is emphasizing settlement as a mechanism of resolving disputes as opposed to allowing matters to proceed to trial. One example is the recent amendment to the Ontario Court Rules which emphasized pre-trial disclosure with a view to determining the feasibility of an out-of-court settlement.

Recommendations

- The objective of the Appeals Branch should be to resolve disputes with taxpayers in a fair and equitable manner, as well as to provide them with an impartial and objective review.
- In view of the new administrative climate in the Department e.g., the Declaration of Taxpayer Rights, all cases currently before the Courts should be reviewed with a view to achieving settlements wherever possible.

20.3.2 FINDING: CONCERNS EXISTED THAT THE APPEALS BRANCH WAS NOT COMPLETELY IMPARTIAL BECAUSE OF ITS PERCEIVED LACK OF INDEPENDENCE FROM THE AUDIT AND ASSESSING FUNCTIONS

Background

One of the five operational principles for Revenue Canada, Taxation, as outlined in the Department's Mandate and Operational Principles, is "impartial objection and appeal processes to reconcile differences."

The Mandate goes on to state that "in order to ensure that it is an independent and objective process, the objection and appeal functions should be separate from the review and assessment functions and communications should ensure that taxpayers understand this distinct separation of functions." Within the Appeals Branch itself, and particularly at the more senior levels, there is a strong belief in the impartiality and objectivity of the Branch. However, we found that groups outside the Department had strong concerns about this matter. For example, the Joint Committee on Taxation of the Canadian Bar Association and the Canadian Institute of Chartered Accountants believed that it had become more difficult to obtain an independent review within Appeals. When a group as knowledgeable and responsible as this Committee raises the question, we believe it must be taken seriously.

The Progressive Conservative Task Force on Revenue Canada contained the following comments in support of this concern:

> "We understand that many appeals officers have come through the audit ranks and may understandably be seen to have a conflict of interest. They may be forced to decide on appeals of files audited by their colleagues and friends. There is also frequent rotation between assessors and appeals officers, which makes it difficult for appeals officers to develop a true independence from their assessing colleagues."

This view was echoed in a brief from the Institute of Chartered Accountants of Manitoba, which stated:

> "A few of our members expressed some concern over the independence of the review being conducted by the Appeals Division. Rather than giving an issue a fresh look based on a review of the legislation and relevant tax cases some Appeals Officers tend to refer to assessing policies. Appeals Officers should not be looking for reasons to confirm the assessment but rather should be determining the merit of the notice of objection. The policy of having few permanent Appeals Officers and rotating personnel from the auditing and assessing sections into the Appeals area on a relatively short term basis does not encourage an independent perspective."

In general, briefs we received suggested an increase in the level of taxpayer dissatisfaction with the manner in which their objections were disposed of by the appeals group.

Revenue Canada, Taxation Action

The Department is currently studying the feasibility of enhancing the perception of the independence of Appeals through physical separation of the group. In the interim, certain steps have already been taken to increase the independence of the group. Head Office is now directly involved in the performance review of the chiefs of the appeals sections located in the District Offices. As well, the reporting relationships between these chiefs and their District Directors and between the chiefs and Head Office have been clarified. Further, the Department is currently in the process of developing guidelines on the staffing of the appeals function.

Recommendations

- The appeals staff in the Taxation Centres should be eliminated and all initial reviews of Notices of Objection should be done by the district office appeals staff.
- Revenue Canada, Taxation should take further steps to achieve the independence and impartiality of the appeals function from the audit and assessing functions. Such steps should include:
  - physical separation of the appeals staff from the District Offices and Taxation Centres by location in separate premises;
  - elimination of any reporting relationship of local appeals staff to the District Office and Taxation Centre Directors or tie-ins with other functions in the district;
  - minimizing the rotation of audit and assessing personnel through Appeals; and
  - establishing a career path and a minimum term of service in Appeals of at least five years.

20.3.3 FINDINGS: APPEAL STAFF'S SUPPORTING ROLE IN TAX LITIGATION CONSTITUTED A CONFLICT OF INTEREST WITH THEIR MAIN FUNCTION

Background

The main function of the appeals group is to deal with the initial level of taxpayer appeals in an objective and impartial manner. Yet appeals officers also play an active and supporting role when the Department is involved in tax litigation with taxpayers. Appeals officers co-operate fully with the Department of Justice in preparing cases and in interviewing or providing witnesses. Thus, the Appeals Branch is perceived to have a vested interest in ensuring that the outcome of appeals court cases is favourable to the Department. This involvement of Appeals in the litigation process also tends to shield the functional group that initiated the case from having to defend its position in court. To eliminate the potential conflict of interest inherent in this situation, we believe the responsibility for providing litigation support to the Department of Justice should revert to the function that generated the case. An added benefit of such a move would be that the Department of Justice lawyer handling each case would be able to obtain information directly from the group originally involved with the taxpayer, rather than indirectly through an appeals officer.

In discussing this matter with departmental management, they indicated their concern about returning the litigation support responsibility to the originating group. They felt such a move would result in fewer settlements and confused organizational accountability.

If Revenue Canada, Taxation chooses not to return the litigation support role to the originating group, we believe that the group within Appeals currently performing this function should be separated from the Appeals Branch and renamed, to ensure that the impartiality of Appeals cannot be called into question.

Recommendation

- A group, independent of the Appeals Branch, should have responsibility for tax litigation cases. This responsibility could rest with the functional group in the Department whose activities are the subject of the litigation. Alternatively, the group currently within Appeals responsible for providing litigation support should be separated from the Appeals Branch and renamed.

20.3.4 FINDING: THERE WAS NO INDEPENDENT APPEAL ON A VALUATION

Background

Valuation appeals are normally referred by the appeals staff to a valuations officer in the same District Office. Although a different valuations officer handles the case from the officer who originally made the valuation, he is in the same group that assisted in making the assessment in the first instance. It is doubtful that an impartial review can be obtained in this manner.

Recommendation

- Each Appeals Office should have a valuations group within it and appeals involving matters of valuation should be reviewed by this group.

20.3.5 FINDING: THE NUMBER OF NOTICES OF OBJECTION FILED HAS BEEN INCREASING SIGNIFICANTLY

Background

The number of Notices of Objection has grown rapidly over the past 10 years, doubling every four years, although it appears that the trend has been reversed for 1984/85. As shown in Exhibit 20.1, almost 60 percent of the Notices of Objection are decided, in full or in part, in favour of the taxpayer.

Disposals Of Notices Of Objection

	Fiscal Year Ending March 31			
	1981	**1982**	**1983**	**1984**
Total Disposals (All Sources)	25,553	29,352	42,206	53,653
Allowed in Full	7,000	9,092	12,901	17,634
(Percentage of Total)	(27)	(31)	(31)	(33)
Allowed in Part	7,592	8,061	11,486	14,038
(Percentage of Total)	(30)	(27)	(27)	(26)
Allowed in Full or in Part	14,592	17,153	24,387	31,762
(Percentage of Total)	(57)	(58)	(58)	(59)

The audit carried out by the Management Audit Branch focussed on the reasons behind the increased number of Notices of Objection; it reviewed 2,379 objection files. The audit concluded that the following were the major causes for the filing of Notices of Objection:

- the assessors' failure to communicate with taxpayers before issuing the (re)assessments (requests for information);
- the assessors' lack of follow-up on "no replies" and on incomplete responses to our requests for information;
- inadequate or insufficient training of assessors, office examiners, auditors and their supervisors in:
  - the application of an increasingly complex law,
  - the application and awareness of policies, and
  - the preparation of audit reports and working papers;
- public's unawareness of their right to request adjustments through the taxpayer-requested adjustment channels or their reluctance to do so because of unacceptable delays and or level of service;
- the auditors' apparent unwillingness to negotiate with taxpayers on "grey" areas, partially demonstrated by the high percentage of negotiated settlements by Appeals, especially for field audit;
- the public's perception that appeals officers are more flexible and impartial than assessors, office examiners and auditors; and
- the apparent lack of communication between Appeals Branch, and the Audit and Verification and Collections Directorates on matters such as interpretation of the Act, disagreement with policies, etc.

The briefs we received suggested that the number of appeals does not accurately reflect the number of taxpayers who disagree with their Notice of Assessment or Reassessment. Many taxpayers simply accept the Department's assessment rather than fight for relatively small amounts.

Revenue Canada, Taxation Action

Revenue Canada, Taxation has initiated the following steps:

- Taxpayers who receive requests for information will be given 30 days to respond; and
- Advance notification of the Departments' intention to assess or reassess will be given to significantly more taxpayers.

Recommendation

- Action should be taken to further reduce the number of Notices of Objection by emphasizing the desirability of settlement in the reassessment process.

20.3.6 FINDING: THE APPEALS PROCESS WAS POORLY UNDERSTOOD BY MOST TAXPAYERS, WHO COULD MISS THE OPPORTUNITY TO EXERCISE THEIR RIGHT TO FILE A NOTICE OF OBJECTION

Background

Section 3.2 of the Revenue Canada, Taxation Mandate and Operational Principles states, "Taxpayers should be kept fully informed of their rights under the objection and appeals process and of decisions being taken with regard to their objections and appeals."

Both the Notice of Assessment and Notice of Reassessment forms include written instructions on the reverse side indicating what to do if a taxpayer has an inquiry or objects to the assessment or reassessment. However, the location, size of type and language are such that an unsophisticated taxpayer may fail to read or understand the steps involved.

Revenue Canada, Taxation Action

In 1985, taxpayers receiving a Notice of Assessment or reassessment will receive at the same time a pamphlet entitled "Understanding Your Assessment". This pamphlet explains what the notices are and how to seek adjustments or object to the tax being assessed.

20.3.7 FINDING: THE TAXPAYER'S OBLIGATION TO PAY AMOUNTS ASSESSED HAS RESULTED IN FINANCIAL HARDSHIP TO TAXPAYERS WHO HAVE BEEN INCORRECTLY ASSESSED

Background

The Income Tax Act, the Canada Pension Plan and the Unemployment Insurance Act, 1971 provided that any balance owing had to be paid within 30 days of the

mailing of the assessment, whether or not a Notice of Objection was filed. In instances where an assessment was later found to be incorrect, these provisions put unnecessary financial pressures on taxpayers. In addition, we were informed, the fact that taxpayers had to pay the tax assessed, even though it was being appealed, had been used by auditors, in attempting to negotiate a settlement, as a means of getting taxpayers to agree to the settlement to avoid the hardship of having to pay the original amount assessed.

Revenue Canada, Taxation Action

The government introduced legislation on January 30, 1985 which provided that no taxpayer would be required to pay taxes in dispute until the period to file an objection had expired without one being filed, the objection had been resolved to the taxpayer's satisfaction, or a court had determined that taxes were owing. Interest will continue to be compounded on tax ultimately determined to be owing, and provisions will guard against abuse or frivolous use of the appeal procedure to delay or evade tax. The Minister of National Revenue announced that the provisions, which apply to Notices of Assessment received or Notices of Objection filed after December 31, 1984, would be implemented immediately. This will alleviate the hardship of paying taxes under appeal.

20.3.8 FINDING: TRAINING OF PERSONNEL IN THE APPEALS DIVISION WAS INADEQUATE

Background

During our visits to various District Offices and Taxation Centres across the country, we interviewed Chiefs of Appeals and a number of appeals officers. The appeals officers, in particular, were critical of the amount of training they had received.

In our survey of training received by department staff, the largest proportion of staff in the Appeals Division indicated that, in the last 12 months, they had spent five or fewer days in training sessions, and more than one-third reported having had no training. While approximately half of the staff indicated that they had received some training immediately after entering the Appeals Division, one-third stated that they had never received any training at all.

Revenue Canada, Taxation Action

Revenue Canada, Taxation is taking steps to address the needs identified as part of a current training initiative.

Recommendation

- Training for appeals personnel should be improved. A more formal training program should be provided. Courses should provide information to the appeals officers on changes in the law, including trends in judicial interpretation. In addition, courses on communicating effectively with taxpayers should be given.

20.3.9 FINDING: ACTIVITIES IN INITIAL ASSESSING AND NON-AUDIT HAVE INCREASED SUBSTANTIALLY THE NUMBER OF MINOR ROUTINE OBJECTIONS

Background

The number of Notices of Objection doubled over the 1980-1984 period (see Exhibit 20.2, Graph 1), with the bulk of the increase coming from Initial Assessing and Non-Audit Assessing as shown in Graph 2.

The objections arising from these two sources were of a minor and routine nature, as shown in Exhibit 20.3. The average taxes involved per objection were $300 for Initial Assessing and $700 for Non-Audit. The disposition of a large proportion of these cases was wholly in favour of the taxpayer (46 percent for Initial Assessing and 34 percent for Non-Audit as shown in Exhibit 20.4).

Revenue Canada, Taxation Action

Revenue Canada, Taxation has taken steps to provide increased taxpayer contact before a proposed adjustment is made at the Initial Assessing stage and through increasing the use of correspondence with taxpayers in all enforcement programs. This probably has contributed to the decline in the number of Notices of Objection that it is estimated will be filed in 1984-85.

20.3.10 FINDING: THE CANADIAN JUDICIAL SYSTEM DID NOT HAVE A SMALL CLAIMS PROCEDURE FOR SETTLING TAX DISPUTES

Background

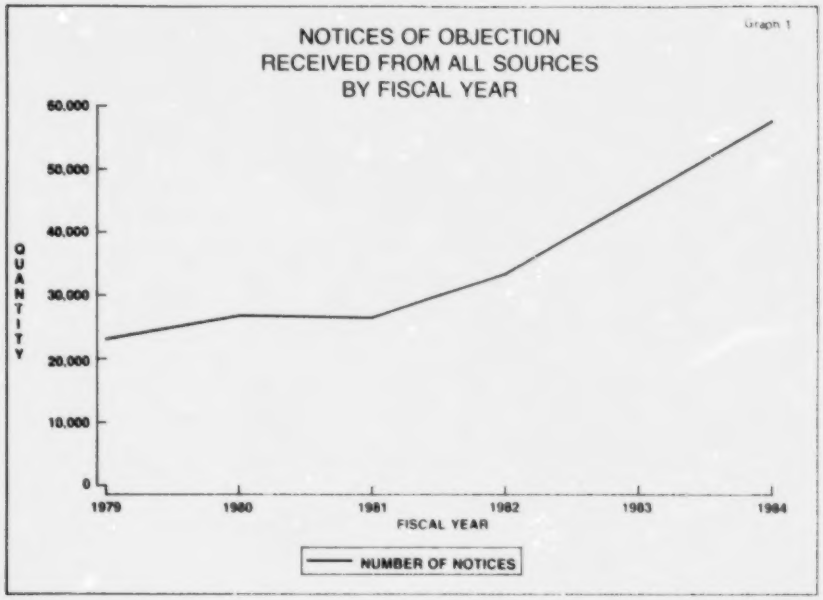
A number of briefs we received proposed a Small Claims Tax Court. In both the United Kingdom and the United States, the judicial systems contain effective mechanisms for handling small tax disputes. These mechanisms operate independently from the tax administration. In the United Kingdom, the General Commissioners hear tax disputes in an informal and cost effective manner. In the United States, the small claims procedures available in the Tax Court provide the taxpayer with a relatively low cost and informal procedure for appealing decisions of the Internal Revenue Service. The Province of Quebec, which administers its own income tax system, also has recently introduced a mechanism to handle small tax claims.

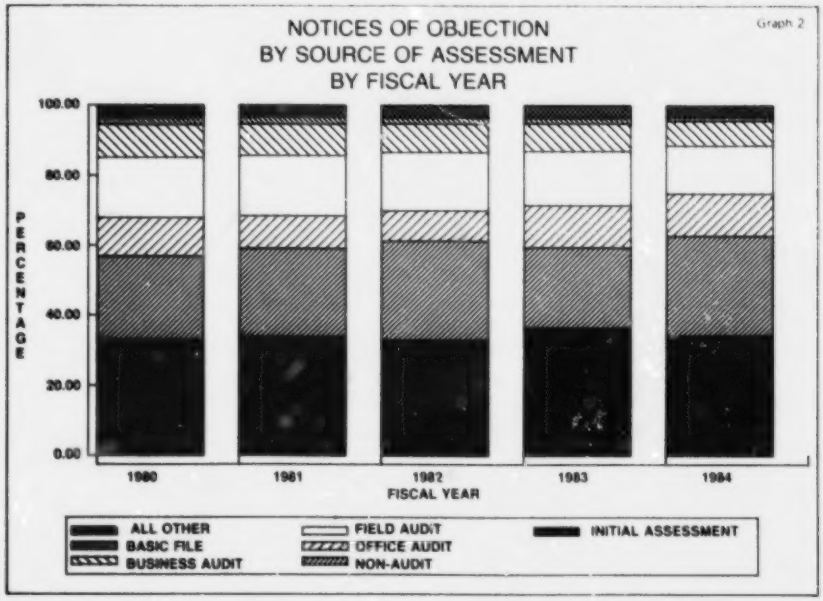
In view of recent improvements in taxpayer service, it may not be necessary to establish a Small Claims Tax Court at this time. However, the appeals process should be monitored to see if this step needs to be taken.

Recommendation

- The improvements in the appeals process should be monitored to determine if a small claims tax procedure should be established in Canadian courts. The monitoring process should involve the Canadian Institute of Chartered Accountants and the Canadian Bar Association.

Exhibit 20.2


Graph 1
NOTICES OF OBJECTION
RECEIVED FROM ALL SOURCES
BY FISCAL YEAR
60,000
50,000
40,000
30,000
20,000
10,000
0
QUANTITY
1979
1980
1981
1982
1983
1984
FISCAL YEAR
NUMBER OF NOTICES


Graph 2
NOTICES OF OBJECTION
BY SOURCE OF ASSESSMENT
BY FISCAL YEAR
100.00
80.00
60.00
40.00
20.00
0.00
PERCENTAGE
1980
1981
1982
1983
1984
FISCAL YEAR
ALL OTHER
BASIC FILE
BUSINESS AUDIT
FIELD AUDIT
OFFICE AUDIT
NON-AUDIT
INITIAL ASSESSMENT

Initial Assessing Notice Of Objection
Ten Most Frequent Subject Matters

	83/84	82/83	81/82	80/81
Investment Carrying Charges	825	202	126	44
Interest Expense	420	94	96	74
Personal Exemptions	529	389	277	274
RRSP Contributions	1,394	1,525	672	339
Capital Loss	455	332	204	76
Late Filing Penalty	446	385	283	175
Foreign Tax Credit	427	449	298	259
Arbitrary Assessment	436	344	280	198
Protective Objection	638	399	332	95
Void (NOB late file, etc.)	1,309	1,176	428	259
Total	6,879	5,295	2,996	1,793
Percentage of Total Disposals	36.4	32.8	30.0	21.0

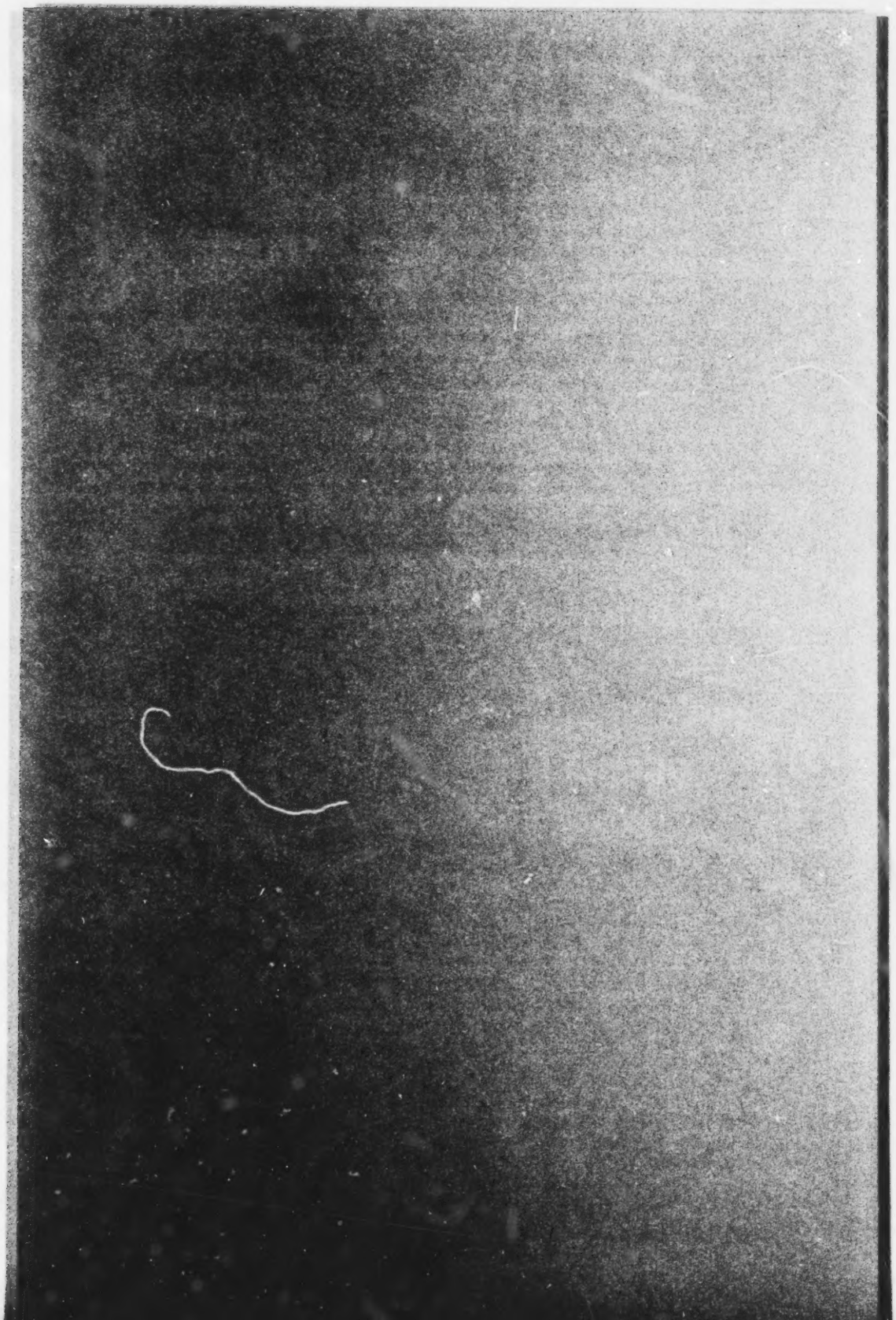
A COMPARISON OF ASSESSING, AUDIT AND APPEALS ACTIVITIES

Source		Returns/Audits Processed (000's)	Adjustments Processed (000's)	NOB[1] Intake (000's)	Disposals of Notices of Objection: Appeal Allowed in Full (Percent)	Disposals of Notices of Objection: Appeal Allowed in Part (Percent)
Verification and Collections						
INITIAL	1984	15,122	2,107	19.7	45.7	12.2
ASSESSING	1983	15,179	1,964	16.6	44.4	13.1
	1982	14,765	1,854	11.0	44.7	14.9
	1981	14,681	1,865	9.0	41.3	15.8
NON-AUDIT	1984	390	283	16.4	33.6	25.8
	1983	476	309	10.4	31.4	24.0
	1982	323	190	9.4	33.2	21.6
	1981	410	235	6.7	29.3	28.9
OFFICE	1984	36.6	25.7	6.9	18.0	43.3
	1983	50.8	41.3	5.4	15.2	49.1
	1982	31.1	26.8	2.9	15.2	50.8
	1981	26.3	23.3	2.5	11.4	58.3
Audit Directorate						
FIELD AUDIT	1984	42.3	32.4	7.8	17.2	44.7
	1983	42.5	32.9	6.9	13.9	45.2
	1982	42.5	33.1	5.5	16.2	44.8
BUSINESS AUDIT	1984	20.5	16.6	4.1	22.3	40.0
	1983	20.4	16.4	3.6	19.7	39.3
	1982	19.7	15.4	2.7	18.8	40.4
BASIC FILES	1984	2.2	1.8	0.7	24.1	34.0
	1983	2.2	1.8	0.7	20.6	39.7
	1982	2.2	1.8	0.6	22.9	32.1

[1] NOB – Notices of Objection

TABLE OF CONTENTS

CHAPTER 21:	**COLLECTIONS**	**237**
	21.1 INTRODUCTION	237
	21.2 THE COLLECTIONS PROCESS	237
	21.2.1 Organization	237
	21.2.2 Volume of Accounts	238
	21.2.3 Trends in Outstanding Accounts	238
	21.2.4 Procedures Prior to District Office Involvement	238
	21.2.5 Procedures at the District Office	241
	21.2.6 Resolving Outstanding Accounts	241
	21.3 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS	242



CHAPTER 21: COLLECTIONS

21.1 INTRODUCTION

The task of collecting taxes from those who owe, but who are unable or unwilling to pay, is one of the most difficult in the Department. Canadian tax collectors are awarded extraordinary powers to enable them to recover taxes owing, including the ability to garnishee wages and to seize assets. Even when used properly, the exercise of these powers is bound to cause complaint and reaction.

In addition, during periods of government fiscal restraint, there are pressures, not only to attain greater efficiency, but also to attain greater effectiveness. These pressures increase the likelihood that some delinquent taxpayers may meet with, or perceive that they meet with, harsh or excessive treatment. This situation is aggravated by the fact that, during economic recessions, some taxpayers whose taxes are not deducted at source experience difficulties and may be unable to pay their taxes as they become due.

At the commencement of our study, many of the complaints that were brought to our attention related to the need to pay taxes when taxpayers were appealing their Notice of Assessment or Reassessment. The legislation introduced in January 1985 will resolve the problem as disputed taxes need not be paid until the appeal is resolved.

21.2 THE COLLECTIONS PROCESS

21.2.1 Organization

There are a number of activities performed by various units within the Department that relate to the collections function. These are summarized below and described at greater length in the chapter on this subject in our detailed report.

The Verification and Collections Directorate at Head Office develops and advises on policies and procedures to be followed by collections staff. It coordinates and monitors collections activities within the various District Offices and carries out functional audits in these offices to ensure that collection policies and procedures are being administered in a fair and equitable manner consistent with head office objectives.

Taxation Centres perform a number of routine accounting and computation procedures for Collections, such as receiving and accounting for remittances, source deductions and monthly payments, and mailing account balance notices to taxpayers. However, they do not initiate any personal contact with taxpayers regarding overdue accounts.

Each District Office contains a Collection Section whose staff follow up on delinquent taxpayers and who interact, as required, with other functional groups in the District Office.

The Department of Justice provides legal advice to Collections and deals with any legal proceedings that may become necessary.

21.2.2 Volume of Accounts

The size of the collections problem is substantial. In 1983, there were 1,900,000 returns filed with tax owing, either at the time of filing or after assessment. Most of these taxpayers paid within 30 days of receipt of their Notices of Assessment, or after receipt of one or two follow-up letters from the Taxation Centre. However, 154,000 accounts related to personal income tax returns had to be transferred to Collections for follow up; during 1984, the number declined to 133,000. In addition, Collections handled approximately 69,000 accounts of employers who failed to remit on a timely basis amounts deducted from their employees' wages. Finally, there have been approximately 45,000 accounts relating to corporation income tax returns transferred annually to Collections.

21.2.3 Trends in Outstanding Accounts

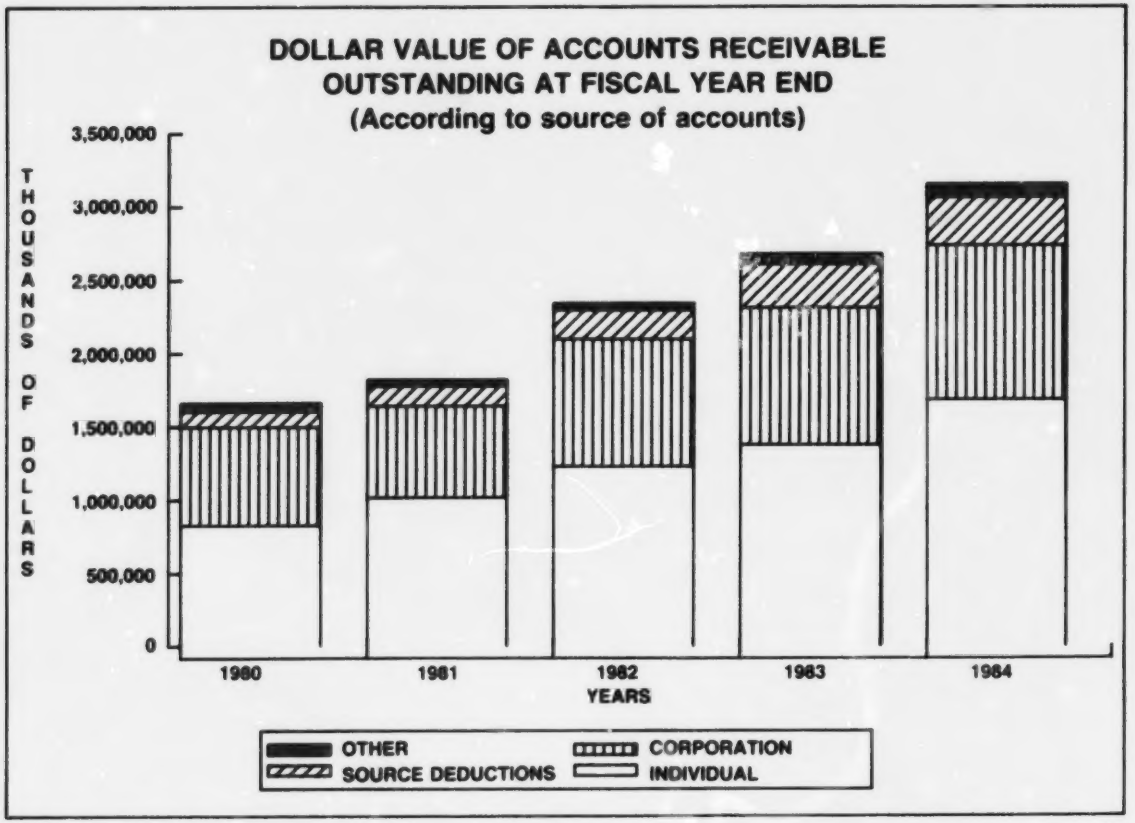
The number of outstanding accounts increased 32 percent and the total dollar value of these accounts increased 90 percent between 1980 and 1984, as shown in Exhibit 21.1. In addition, overdue accounts are becoming older. This suggests that these accounts are becoming more difficult to collect and are less likely to ever be collected. Although collections staff have increased from approximately 700 to 1,200 over the same period, they have experienced difficulty keeping up with the volume of delinquent accounts.

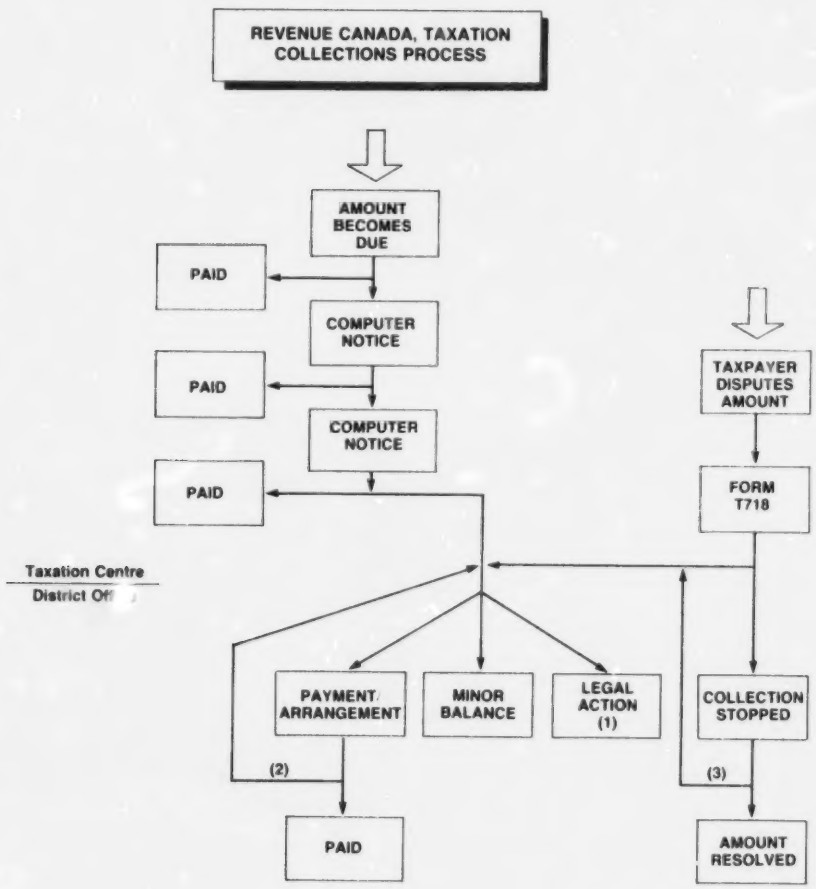
On November 13, 1984, the Minister of National Revenue announced that the Treasury Board had approved the Department's request for 320 person years of additional collections staff. Approximately one third of the new staff is provided to permit collectors to spend additional time on taxpayer contact, to make every effort to work out payment arrangements before taking collection action. This is intended to reduce the overall accounts receivable balance.

21.2.4 Procedures Prior to District Office Involvement

The overall collections process is shown schematically in Exhibit 21.2. Once it is determined that an amount is owing, the Taxation Centre issues a Notice of Assessment. With the exception of those cases where the taxpayer disputes the assessment (see 21.2.5), any assessed amount must be paid within 30 days of mailing. If payment is not received from the taxpayer within this period, the Taxation Centre automatically issues a letter of request for payment in full.

If payment is not received within a further 25 days, the Taxation Centre automatically issues a second follow-up letter. If this fails to produce payment or a satisfactory arrangement, the Taxation Centre forwards the relevant information to Collections in the appropriate District Office.


DOLLAR VALUE OF ACCOUNTS RECEIVABLE
OUTSTANDING AT FISCAL YEAR END
(According to source of accounts)
THOUSANDS OF DOLLARS
3,500,000
3,000,000
2,500,000
2,000,000
1,500,000
1,000,000
500,000
0
1980
1981
1982
1983
1984
YEARS
OTHER
SOURCE DEDUCTIONS
CORPORATION
INDIVIDUAL



(1) Garnishment, writ or security taken
(2) Payment arrangement broken
(3) Amount confirmed upon review or appeal

Interest is charged on outstanding tax balances. The rate of interest is adjusted quarterly, based on the average yield on 91 day Government of Canada Treasury Bills in the first month of the preceding quarter, rounded up to the next full percentage point.

21.2.5 Procedures at the District Office

Under the policy in effect at the time of our study, any tax assessed by the Department became payable within 30 days of the assessment and subject to collection action, even where a reasonable dispute existed or a Notice of Objection had been filed. When a taxpayer requested an adjustment, department policy required a "stall" code to be placed on the account and no further action taken until the dispute was resolved. We found that this policy was not always followed.

On receipt of an assessment, the taxpayer has 90 days to file a Notice of Objection. When a Notice of Objection or other notification of a taxpayer dispute was received, the relevant taxation officer was required to forward a special form to collections staff immediately. This told them that normal collection action, for the disputed portion only, was to be suspended.

In practice, this form often was not prepared and collections staff, who were not fully aware of the status of the taxpayer's account, proceeded with collection actions that may not have been appropriate. The extent to which collection actions stopped when a Notice of Objection was filed varied among District Offices.

A Notice of Ways and Means Motion, tabled in Parliament on January 30, 1985, contained draft legislation to end the procedure of collecting taxes in dispute. The new provisions apply only to assessments mailed after, or Notices of Objection filed after, December 31, 1984. In general terms, the draft legislation provides that no formal collection action can be taken by the Department while taxes are under appeal, until the taxpayer has agreed to an assessment or a court has ruled that the taxpayer has taxes owing. It also provides that disputed taxes that have already been paid will be refunded to the taxpayer in some circumstances.

21.2.6 Resolving Outstanding Accounts

Taxpayers' accounts are normally resolved in one, or a combination of, the following ways:

- payment in full;
- payment arrangement;
- security provided;
- deferred;
- written off; or
- legal action.

These are described in the detailed report on Collections.

In the case of payment arrangements, individual members of the collections staff determine whether arrangements are acceptable. Although collections staff did not have explicit detailed guidelines to assist them in making these determinations, such guidelines were being drafted.

In the case of legal action, there are several avenues that the Department may use to enforce collection of taxpayer debts. These are also described in the detailed report.

Requirements to pay, or garnishees, generally involve notification (usually by way of a letter) to a third party who is or will be making payments to the delinquent taxpayer, requiring the third party to make payment directly to the Receiver General of Canada instead of to the taxpayer.

The Department had no restrictions on the rate of garnishment of wages and other remuneration. However, collections staff were advised to take provincial legislation into account as guidelines, in addition to evaluating a taxpayer's ability to pay. The Department did not, except in very extraordinary circumstances, garnishee social assistance payments such as unemployment insurance or welfare. At the same time, comments we received confirmed to us that the way in which garnishees were being issued had resulted in many problems.

If an employer is a corporation, the directors of the corporation may be jointly and severally liable, with the corporation, to pay unremitted source deductions, although a director will not be held liable "where he exercised the degree of care, diligence and skill to prevent the failure that a reasonably prudent person would have exercised in comparable circumstances." The Department advised us that only 39 assessments had been issued against directors as of August 2, 1984, although, as of March 31, 1984, there were over 119,000 source deduction arrears accounts, many of these due from corporations. Thus, it would appear that Revenue Canada, Taxation has moved very slowly in using the mechanism of holding directors liable as a means of enforcing payment of these amounts.

We were advised that the reason so few assessments against directors have been issued is that this legislation was enacted only in 1983. The Department wishes to proceed carefully until the courts have provided some interpretation of the new rules.

Another problem relating to source deductions withheld by employers concerns the fact that these are supposed to be kept separate and apart from the employer's own funds, by such means as depositing them in a trust bank account. To our knowledge and that of department officials we interviewed, virtually no employers comply with this requirement.

21.3 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS

In this section we set out the findings identified in the course of carrying out the study, the action taken by Revenue Canada, Taxation with regard to certain of the deficiencies associated with these findings and our suggestions for further improvement, where appropriate.

21.3.1 FINDING: GREATER PROVISION FOR APPEAL AGAINST THE DEPARTMENT'S EXTRAORDINARY COLLECTION POWERS WAS NEEDED

Background

Many of the problems related to collections activity simply indicated a lack of proper training of collections officers in the area of bankruptcy and receivership law. In other cases, they suggested an excessive or improper use of departmental collection powers, with appeals only at the discretion of Revenue Canada, Taxation.

At an early stage in our study, we had extensive discussions with the Minister of National Revenue and with the Joint Steering Committee on the need to modify collections policies and procedures. If the government had not introduced proposed legislation deferring the collection of disputed taxes, we would have recommended an easing of collection powers. However, as outstanding taxes being dealt with by the collections function will only be those that the taxpayer agrees or that a court has determined are owing, we believe the current powers are appropriate, providing the taxpayer has the right of appeal.

Revenue Canada, Taxation Action

The proposed changes to the Income Tax Act contained in the Notice of Ways and Means, tabled January 30, 1985, to defer collection procedures for taxes under dispute should significantly alleviate the harsh and inequitable consequences of the Department's extraordinary collection powers. Under the proposed legislation, actions such as garnishment or seizure of assets will not be pursued until the dispute has been settled to the taxpayer's satisfaction or a court has ruled on the amount of taxes owing. The only exception will be where the collection might reasonably be jeopardized by a delay; however, the taxpayer is protected against undue exercise of this power by his right to appeal any such action to the courts.

Thus, in the future, all debts to be followed up by Collections will be those to which taxpayers have not objected or appealed to the courts, or the Courts have rejected their appeal.

In addition, the Department has taken a number of steps to modify the collection process, including:

- new garnishee guidelines to prevent abuses;
- more extensive review of garnishee proposals by senior staff;
- new guidelines on ability to pay;
- personal contact as a last step before legal collection action;
- written confirmation of action being taken;
- copy of garnishee notice to individual affected; and
- new pamphlet advising taxpayers of possible action to be taken if taxes remain unpaid, to be sent out with the second collection notice.

21.3.2 FINDING: IMPROVED COMMUNICATION WAS NEEDED BETWEEN COLLECTIONS AND TAXPAYERS

Background

The Department has been attempting to keep taxpayers informed concerning its policies and practices through Interpretation Bulletins and Information Circulars, and by answering taxpayer enquiries. Still, the average taxpayer was not aware of certain collection policies and practices that could significantly affect him or her. Lack of public knowledge of policies and procedures, as well as taxpayer obligations, can create misunderstandings.

Notices sent to tax debtors prior to legal action being taken tended to be brief and simply indicated that legal action "may" be taken. Taxpayers may not have fully appreciated the consequences of this statement. The Department has encountered public criticism in instances where it appeared to have taken harsh action that subsequently was established to be inappropriate and thus damaging to the taxpayer.

Revenue Canada, Taxation Action

In February 1984, Collections established a new policy that, if the taxpayer had not been contacted in the previous 120 days, no legal action should be initiated until the taxpayer had been contacted again. This policy was amended, effective July 26, 1984, by the Minister of National Revenue, who announced to the Kitchener Chamber of Commerce that:

> "You've heard stories about taxpayers being surprised by the garnisheeing of wages or bank accounts. I too am offended by the idea of taking anyone by surprise, even if warnings have been sent that could be expected to reach the taxpayer. So as of today, I have instructed my officials to strain their resources in attempting to telephone every taxpayer before any garnishee action. I can't guarantee that we'll find everyone, but if we can find someone's employer or bank, we should be equally able to find the person affected. We shall try to do so in every case where we have reassessed the taxpayer. As resources permit, and I shall seek more if necessary, we shall do it in **all** cases."

On November 13, 1984, the new Minister of National Revenue announced the provision of extra resources to hire 320 additional collections staff. Approximately 120 person years were allocated to the task of personal contact with taxpayers.

The contents of all letters and notices sent to taxpayers requesting payment have been revised to make them more courteous and informative. An information brochure that outlines the Department's powers and the taxpayer's rights is to be included with the final collection notice; it is currently in preparation.

21.3.3 FINDING: GUIDELINES AND TRAINING FOR COLLECTIONS STAFF WERE NEEDED TO ENCOURAGE FAIR TREATMENT OF TAXPAYERS

Our study indicated to us two areas where Collections needed to implement new policies to ensure fair treatment of taxpayers across the country. These areas were the use of garnishees and the making of arrangements for delayed payment.

We believe that senior department officials are able to exercise discretion on a fair and equitable basis. However, staff at lower levels frequently issued garnishments and entered into payment arrangements without adequate supervision, guidelines or training.

The Department's power to garnishee a taxpayer's income was subject to abuse. This was due, in part, to the lack of a formula approach to wage-earner garnishment which would have resulted in a degree of fairness and uniformity that did not exist.

Where a taxpayer was unable to make immediate payment of amounts owing, the Department could, at its discretion, accept payment arrangements in line with the taxpayer's ability to pay; however, collections officers were not provided with any guidelines or training that would enable them to enter into reasonable arrangements. Also, collections staff may not have been motivated to accept payment arrangements since they were given credit when full payment was received, not when a payment arrangement was initiated.

Following our initial review of the collections function, we informed the Minister of our concerns about a perceived unwillingness on the part of collections staff to make arrangements with taxpayers rather than moving to, for example, garnishee wages.

Revenue Canada, Taxation Action

Guidelines to assist district office staff in determining a taxpayer's ability to pay were being drafted and should be ready for use following the 1985 filing season.

Recommendations

- To ensure an evenhanded approach for all taxpayers, the Department should develop written guidelines for computing a fair rate of garnishment under various circumstances.
- Collections officers should receive proper training to assist them in applying guidelines and taking proper security, especially in more complex business situations.

21.3.4 FINDING: A FIRMER COLLECTION STANCE ON PAST DUE EMPLOYEE SOURCE DEDUCTIONS WAS REQUIRED

Background

Employers are required to withhold from employees' remuneration prescribed amounts of income tax, Canada Pension Plan contributions and Unemployment Insurance premiums. An increasing number of employers have not been remitting these employee source deductions to the Department. If the employer is a corporation, new legislation passed in 1983 provided that the directors of the corporation were jointly and severally liable with the corporation for any unremitted source deductions. To date, however, relatively few corporate directors have been pursued under this legislation.

Although the computer system lists employers who had not remitted their source deductions, Collections was not able to follow up all these accounts on a timely basis, mainly due to the large volume of such accounts.

In instances where an employer is insolvent or in financial difficulty, the amount of unremitted source deductions often continues to increase until Collections takes firm action. On occasion, Collections action has resulted in the termination of a business.

Revenue Canada, Taxation has been criticized in the media and in submissions to us for causing businesses to fail in this manner. In some instances, Collections was in the position of either not collecting amounts properly owing or being subject to criticism for enforcing collection. We do not believe it was logical to criticize the Department for taking firm action with an employer who failed to remit employee source deductions.

Recommendations

- Collections should increase its practice of holding corporate directors liable for unremitted source deductions where the directors do not exercise the requisite degree of care, diligence and skill.
- Collections should use its computer system to establish priorities for following up accounts. The computer could be programmed to select the accounts that should be followed up as soon as possible by considering such factors as prior history of non-remittance, dollar amount of past remittances, seasonality of the business, number of months since last remittance, etc.
- A brochure or Information Circular describing the personal responsibilities and obligations of corporate directors to Revenue Canada, Taxation should be issued.

21.3.5 FINDING: EXTREME COLLECTION ACTIONS WERE APPROVED AT TOO LOW A LEVEL

Background

The garnishment of wages or the seizure of a bank account or other asset is an extreme collection action. In our opinion, the use of rubber signature stamps by unit heads and supervisory staff to authorize such actions was not satisfactory.

Revenue Canada, Taxation Action

Since February, 1984, signing authority for court action has been elevated to a level no lower than PM5 Collections Group Head. Signing authority for sensitive Requirements to Pay must now be at a level no lower than Collections Investigation Officer Unit Head.

21.3.6 FINDING: MORE FUNCTIONAL AUDITS OF COLLECTIONS PRACTICES WERE NEEDED

Background

Functional audits of District Offices are carried out by Head Office to assess compliance to the Department's policies and procedures, but seldom have included the collections area. In the period June 1983 to May 1984, only three district office Collections Sections were the subject of a functional audit.

Given the public exposure of the collections group, the potential for confrontation, and the need for proper approvals – especially of extreme collection actions – this

area should be reviewed regularly. In the absence of such reviews, senior management cannot have a clear idea of actual practices in the field.

Recommendations

- Responsibility for functional audit activities and regional monitoring activities of an audit nature should be transferred to the appropriate audit group – either a group within the Management Audit Branch or the Operational Audit Groups in the local offices.
- Functional groups at Head Office should continue to carry out special projects that do not have an audit objective. Projects with an audit objective should be the responsibility of the head office group responsible for audit.

21.3.7 FINDING: SOME OF THE CRITERIA USED FOR MEASURING PERFORMANCE OF COLLECTIONS STAFF WERE INAPPROPRIATE

Background

The Department sets targets for the collections function, based on the number of files closed in a given time period. Quantitative performance measurement of each collector against these targets is provided to management and to the collectors themselves.

Statistics of this type may be useful as a management tool, but their use is open to abuse. Pressure builds on collectors to finalize taxpayer accounts as quickly as possible and once and for all.

Revenue Canada, Taxation Action

The Minister of National Revenue announced on October 24, 1984 that new criteria for measuring the work of department personnel, including collections staff, were being instituted. The new approach would balance quality, quantity and timeliness of work. A training program was instituted and performance appraisals were suspended until all supervisors had been trained in the new standards.

Recommendation

- The Department should ensure that quality of work is given appropriate emphasis in the new criteria being used to assess the performance of collections staff and should monitor the use of these criteria.

21.3.8 FINDING: TRAINING OF COLLECTIONS STAFF WAS INADEQUATE

Background

Courses provided to collections staff did not provide sufficient general business and accounting training to assist collectors in dealing with business accounts. This applied to both new and experienced staff. Furthermore, the annual staff training program budget had not been fully used in recent years. Therefore, actual staff training was even less than that which senior management had planned.

Revenue Canada, Taxation Action

As part of a general expansion in training within the Department, more training is being given to collections staff in 1985/86, including the introduction of mandatory training.

Recommendations

- Collections should identify the nature and extent of general business and accounting skills required by collections staff and institute necessary training courses.
- Collections should devote additional efforts to ensuring that staff training and development courses are held as planned, so that staff will obtain necessary training and so that commitment and adherence to the Department's goals and objectives will be reinforced.

21.3.9 FINDING: THE METHOD OF ACCOUNTING FOR INTEREST BENEFITTED DELINQUENT TAXPAYERS

Background

The Department charges interest, at a prescribed rate, on unpaid tax balances, but not on the unpaid interest owing. At the same time, the Department credits partial payments first against the amount of taxes owing and second against any accrued interest. These procedures favour the delinquent taxpayer.

Recommendations

- Partial payments of delinquent accounts should be applied first against interest then against the principal amount. The Department should seek the appropriate amendments to legislation to effect this recommendation
- Compound interest should be charged on taxes in arrears.

21.3.10 FINDING: RATES OF INTEREST CHARGED ON TAXES IN ARREARS HAVE ENCOURAGED SOME TAXPAYERS TO DELAY PAYMENT

Current rates of interest charged on taxes in arrears are considerably less than interest rates charged on most personal, consumer and commercial loans. Those taxpayers who are able to deduct interest on commercial or investment loans will tend to avoid incurring non-deductible interest on unpaid taxes. However, many taxpayers who are unable to deduct interest charges, regardless of type, will view the rates charged by the Department as attractive. These low rates encourage many taxpayers to delay payment of taxes in arrears. This could become more widespread under the proposed legislation, under which no collection action is taken for 90 days following the mailing of the Notice of Assessment.

Recommendations

- The rate of interest charged on taxes in arrears should be based on the Treasury Bill rates of interest plus two percent.
- To achieve fairness and equity, a corresponding change should also be made to the rate of interest allowed on refunds.

TABLE OF CONTENTS

CHAPTER 22:	**INTERPRETATION BULLETINS AND INFORMATION CIRCULARS**	**251**
	22.1 INTRODUCTION	251
	22.2 DESCRIPTION OF SYSTEMS	251
	22.2.1 Organization	251
	22.2.2 Preparation	251
	22.3 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS	252

CHAPTER 22: INTERPRETATION BULLETINS AND INFORMATION CIRCULARS

22.1 INTRODUCTION

Interpretation Bulletins and Information Circulars are published by Revenue Canada, Taxation to indicate its interpretation of various provisions of the Income Tax Act and its administrative procedures. Publication was commenced in 1970 in response to the report of the Royal Commission on Taxation, which recognized the need to provide taxpayers with more information than was then available.

Both publications are readily available to the public through the District Offices, by means of a subscription list and through various published income tax services.

As most Information Circulars deal with procedural matters rather than matters of interpretation, they are generally less contentious than Interpretation Bulletins. For this reason, the discussion in this chapter focusses primarily on Interpretation Bulletins. However, some Information Circulars contain matters of great importance to taxpayers. Thus, the findings and recommendations in this chapter apply to these Information Circulars as well.

22.2 DESCRIPTION OF SYSTEMS

22.2.1 Organization

Interpretation Bulletins are prepared by the Legislation Branch of the Department, which has general responsibility for interpreting the Income Tax Act and related statutes. The Branch acts as an advisor on technical matters to other divisions of the Department, as well as to other government departments.

22.2.2 Preparation

The need for an Interpretation Bulletin to be issued or amended can arise for a variety of reasons, such as:

- enactment of new tax legislation;
- changes to existing tax legislation or regulations;
- need for clarification in a particular area revealed by public enquiries or advance ruling requests;
- requests for clarification from assessing staff or other government departments;
- changes to departmental assessing procedure or policy; or
- court decisions which alter the prior interpretation of the law.

Once the staff of the Publications Division have drafted a new Bulletin, comments normally are requested from the Department of Finance and from the Policy and Systems and the Information Services Branches of Revenue Canada, Taxation. As well, tax lawyers within the Department of Justice are consulted regarding matters of legal interpretation. Prior to release of a Bulletin, final approval is obtained from the Assistant Deputy Minister, Legislation Branch and the Deputy Minister. It typically takes six months before a bulletin is published.

22.3 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS

In this section we set out our findings identified in the course of carrying out the study, the action taken by Revenue Canada, Taxation with regard to certain of the deficiencies associated with these findings and our suggestions for further improvement, where appropriate.

22.3.1 FINDING: THERE WAS INADEQUATE OUTSIDE CONSULTATION IN THE PREPARATION OF INTERPRETATION BULLETINS

Background

A great deal of reliance is placed on Interpretation Bulletins and the policy or interpretation they enunciate. Thus, Interpretation Bulletins should generally only be released after consultation with relevant government departments, representatives of the public, and affected businesses and associations. While some Bulletins of a routine nature likely will not require this treatment, there is a need for the more specialized or controversial Bulletins to be publicly vetted prior to official release.

Recommendations

- There should be greater consultation with knowledgeable and affected parties in the preparation of those Interpretation Bulletins having broad implications for particular industry groups or taxpayers generally.
- The more significant Bulletins should also be subject to some degree of public exposure prior to being issued. This is particularly important with respect to bulletins on emerging areas or those that will have a significant impact on the taxpaying public.

  In order that such a process would not unduly delay the issue of Bulletins, draft Bulletins should be released concurrently to all parties and a short turnaround time should be provided for comment. We feel a deadline of 60 days for comment would generally be sufficient.

22.3.2 FINDING: BULLETINS WERE NOT BEING UPDATED ON A REGULAR BASIS

Background

Interpretation Bulletins must be as accurate and current as possible. Although this would suggest periodic review and updating to ensure that the Bulletins reflect the current law and cover all important areas, no such review or updating of outstanding Bulletins was being performed.

It is recognized that the need to respond quickly to changes in legislation often conflicts with the need to provide adequate external consultation. To the extent that this conflict cannot be resolved in a given case, we believe that speed should be sacrificed to ensure adequate consultation.

To ensure that those Bulletins and Circulars that are of greatest importance to the public are written or updated first, it would be helpful if the Department were able to obtain greater feedback from taxpayers than was available at the time of our study. There was no formal system in place to provide for public input into the decision on which Bulletins and Circulars were most important. Taxpayer feedback, as it existed, consisted primarily of complaints about particular Bulletins which had already been issued. Accordingly, the Bulletins worked on first were often those that were the subject of the greatest number of complaints; these were not necessarily the most important.

In the recent past, the workload created by Bill C-139 was too much for department staff to handle. Unfortunately, when this occurs there is little that can be done to cope with the increased volume, due to the nature of the work involved. Publications Division personnel are well qualified. It is difficult to find qualified people to assist, other than in the Rulings Directorates. The result is that the updating of Bulletins is significantly delayed.

While the changes necessitated by Bill C-139 have now been made, a comprehensive Budget would likely create similar problems.

Recommendations

- Interpretation Bulletins should be periodically reviewed and updated as necessary to ensure that they accurately reflect current legislation and departmental interpretations.
- A system should be implemented to obtain greater public input regarding which topics need new or revised Bulletins. This input could be used in ranking topics to ensure that those with the greatest significance were dealt with first.
- Sufficient additional staff should be hired to keep Interpretation Bulletins current.

22.3.3 FINDING: THE BASIS FOR POSITIONS TAKEN IN SOME BULLETINS WAS NOT DISCLOSED

Background

Interpretation Bulletins indicate the Department's interpretations of particular sections of the Income Tax Act. However, they generally do not contain a discussion of the basis for these interpretations, which may be greatly influenced by court cases, advance rulings or other factors.

During the course of our field work, we spoke with many lawyers and accountants practicing in the tax area. They suggested that a brief discussion of the factors underlying a particular interpretation would do much to aid comprehension.

Recommendation

- Interpretation Bulletins should discuss briefly the basis for the interpretation, including references to the Income Tax Act section or regulation, to published

advance rulings, and to particular court cases or assessing policy, as appropriate.

22.3.4 FINDING: INTERPRETIVE AND ASSESSING MATTERS CONTAINED IN THE TAXATION OPERATIONS MANUAL WERE NOT READILY AVAILABLE TO TAXPAYERS

Background

In preparing a bulletin, the author normally checks the Tax Operations Manual to ensure that relevant assessing and interpretive matters are included. We discovered, however, that many taxpayers and their advisors believe that a certain amount of such information still exists in the Manual, which is not readily available to the public.

While we recognize that certain sensitive matters such as audit selection criteria should not be released, we feel that much of the information in the Manual which has not yet been incorporated into Bulletins and Circulars could be made public. Further, the publication or other public release of relevant material from the Taxation Operations Manual, other than sensitive information, would do much to reassure taxpayers and their advisors that they are being treated fairly and openly by the Department.

It is possible to obtain the Taxation Operations Manual through an application under **The Access to Information Act,** but the procedures are so complex that they limit the accessibility of the Taxation Operations Manual to the average taxpayer.

Recommendation

- A periodic review of the Taxation Operations Manual should be undertaken to ensure that all interpretive and assessing matters contained therein, which are suitable for public release, have been incorporated into Interpretation Bulletins or Information Circulars and that these publications accurately reflect the current interpretations and policies of the Department.

22.3.5 FINDING: A COMPUTER DATABASE WOULD BE A VALUABLE MEDIUM FOR ACCESSING INTERPRETATION BULLETINS AND INFORMATION CIRCULARS

Background

Interpretation Bulletins and Information Circulars are an important medium for transmitting the interpretations, policies and procedures of the Department to taxpayers, tax advisors and department field personnel. The provide clarity and assistance in understanding the more complex provisions of the Act, an understanding which is essential to a self-assessment system.

While carrying out the fieldwork for our analysis of the advance rulings process, we were impressed with the practice followed by Revenue Canada, Customs and Excise and by the Internal Revenue Service in the United States where rulings are maintained on a database. We believe that Bulletins and Circulars could also be made available to the public through a database, accessible both to taxpayer terminals and to terminals within District Offices. This could include advance rulings as well.

Revenue Canada, Taxation Action

In consulting with senior officials in the Legislation Branch during the course of our study, we were advised that this matter is under consideration.

Recommendation

- Interpretation Bulletins, Information Circulars and advance rulings should be maintained on a database accessible to both taxpayers and District Offices. This database should be provided by the Legislation Branch.

TABLE OF CONTENTS

CHAPTER 23:	**ADVANCE RULINGS**	**259**
	23.1 INTRODUCTION	259
	23.2 DESCRIPTION OF SYSTEMS	259
	23.2.1 Operating Principles	259
	23.2.2 Procedures	260
	23.3 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS	261

CHAPTER 23:
ADVANCE RULINGS

23.1 INTRODUCTION

As the Income Tax Act became more complex and more sections providing for ministerial discretion were added, it became increasingly difficult for taxpayers to determine the tax effect of a particular transaction with a satisfactory degree of certainty. To alleviate this problem, a simplified version of the advance rulings system in the United States was adopted, as recommended by the Carter Commission.

An advance ruling is a written opinion provided by Revenue Canada, Taxation, for a fee, in response to a taxpayer request as to the tax consequences of a proposed transaction. Except in certain limited circumstances, the Department considers itself bound by its opinion.

Advance rulings are provided by both the Corporate Rulings Directorate and the Non-Corporate Rulings Division of the Legislation Branch of the Department. In the past, selected advance rulings were also published on an anonymous basis. Due to the higher priority given to processing advance ruling requests, as opposed to publishing advance rulings, only 30 advance rulings were published between June 1974 and April 1976. In total, 101 advance rulings were eventually published, the last on December 8, 1980.

In 1983, the Department indicated that it no longer would publish advance rulings; rather, any items which arose in an advance ruling request, which might be of interest to the public, would be incorporated into the appropriate Interpretation Bulletins.

The Minister of National Revenue has announced that as soon as the reallocation of resources permits, selected rulings will once again be published.

23.2 DESCRIPTION OF SYSTEMS

23.2.1 Operating Principles

The advance rulings procedure is not authorized by statute and remains wholly within the discretion of the Department. Although advance rulings are not binding in law, the Department has stated that it will consider itself bound, except in the following circumstances:

- if there is a material omission or misrepresentation in the statement of relevant facts or disclosure of purpose submitted by the taxpayer;
- where the advance ruling was based on an interpretation of the law and that interpretation was subsequently changed as a result of a court decision;

- where the transactions in respect of which an advance ruling was given have not been substantially completed within the time limit specified in the advance ruling; or
- where there has been a change in the law upon which an advance ruling was based.

A particular advance ruling is applicable only to the taxpayer requesting it and applies only to the transaction specified.

The advance rulings process recognizes that taxpayers need guidance in the interpretation and application of the Act and that it is the responsibility of the Department to provide such guidance. The process takes into account that the courts are a slow and costly mechanism to provide the type of everyday guidance which is needed and that the courts are able to interpret the tax ramifications of a particular transaction only after it has been carried out.

One of the advantages of the advance rulings system is that a taxpayer is able to modify a proposed transaction if the advance ruling indicates that adverse tax consequences would arise otherwise. Another advantage is that, to the extent that it provides certainty for business, the advance rulings mechanism facilitates commerce by removing doubt as to the tax consequences of a particular transaction.

The advance rulings process is also beneficial to the Department. As all advance rulings are issued from the Head Office of Revenue Canada, Taxation, the advance rulings system tends to promote uniformity in interpretation across Canada.

23.2.2 Procedures

23.2.2.1 Taxpayer Requests

Requests for advance rulings must be forwarded to the applicable directorate and must identify the taxpayer, indicate the relevant District Office, set out all relevant facts and include copies of the transaction documentation. Taxpayers must also disclose the purpose of the transaction and indicate the anticipated tax result with supporting references to the Income Tax Act, Interpretation Bulletins and case law, along with any commentary they may wish to make.

A taxpayer who wishes to discuss the issues involved with the Department may request, in writing, a conference at the time and advance ruling request is filed, or shortly thereafter.

On receipt, an advance ruling request is sent to the appropriate section and assigned by the section chief to a rulings officer who reviews the material for completeness. If additional material is required, the advance ruling request is held in abeyance and a request to provide the necessary information is sent to the taxpayer or taxpayer's representative.

Once all relevant information has been collected, the rulings officer considers the information and prepares a draft advance ruling. This draft is reviewed by the section chief for accuracy and to determine whether the advance ruling should be forwarded to the Publications Division for inclusion in an Interpretation Bulletin.

If the advance ruling is on a routine matter, the section chief may authorize its issuance. If the advance ruling is not on a routine matter, it is sent to the division director for review prior to being issued. If a contentious or novel issue is involved, or if the advance ruling will have wide application, it is reviewed by a review committee consisting of the Director General of the applicable directorate and the division directors before being issued, to ensure its accuracy and to promote consistency.

23.2.2.2 Appeals

There is no appeal procedure provided for a taxpayer who is dissatisfied with a particular advance ruling issued by the Department. Section 19 of Information Circular 70-6R provides that a taxpayer may request a reconsideration of the advance ruling, but goes on to indicate that the Department will entertain this request only where the taxpayer has new information or can show that the advance ruling was based on a misunderstanding of the information which had previously been submitted. Generally, only one such request may be made.

Notwithstanding these policy statements, it is our understanding that a taxpayer's request for a meeting for the purposes of reconsidering an issued ruling is generally granted.

Further, before issuing an unfavourable ruling, the Department contacts the party who submitted the request to advise that the ruling will be unfavourable. This usually results in the taxpayer contacting the appropriate section chief to discuss the proposed ruling. If the matter cannot be resolved by meetings and discussions at this level, the taxpayer often contacts the division director and continues on "up the line" in an attempt to obtain a favourable ruling. Occasionally, taxpayers involve other departments of the government in the discussions as well.

23.2.2.3 Publication

Prior to 1983, when advance rulings were published, the section chiefs reviewed all advance rulings prepared by their sections to determine which ones were of general interest and thus might be suitable for publication. After editing, the advance rulings were reviewed within the Rulings Division and then reviewed by the Policy Division and the Assistant Deputy Minister, Legislation. Advance rulings were published only after consultation with the taxpayers concerned, to ensure that the publication would not be injurious to them.

Unfortunately, the section chiefs increasingly found they did not have sufficient time to carry out the required selection, consultation with the taxpayer and editing. As a result, the publication of advance rulings became a secondary priority and, as noted previously, finally was phased out altogether.

23.3 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS

In this section we set out the findings identified in the course of carrying out the study, the action taken by Revenue Canada, Taxation with regard to certain of the deficiencies associated with these findings and our suggestions for further improvement, where appropriate.

23.3.1 FINDING: ADVANCE RULINGS POLICY WAS TOO RESTRICTIVE

Background

When Revenue Canada, Taxation implemented the advance rulings service in 1970, the overall impact that advance rulings might have on the self-assessment system was not known. Concern existed that some advance rulings could create undesirable precedents and open up a "Pandora's box" of tax avoidance-motivated transactions. Accordingly, the Department initially offered this service within a restrictive set of conditions.

In December 1978, eight years after the inception of the program, the criteria in Information Circulars 70-6 and 71-25 were revised to expand slightly the availability of the advance rulings process to taxpayers.

Since that time, tax laws and business conditions have changed significantly, but the rulings criteria have not. Increasing complexity has created a greater need for prompt and unbiased advance rulings. The Supreme Court of Canada has made major pronouncements denying the need for a "bona fide business purpose" in tax planning and has made statements affirming the right of taxpayers to resort to legal tax planning to minimize their tax costs. This has also been confirmed in the Declaration of Taxpayer Rights issued by the Minister of National Revenue in February 1985. Further, in recent years, the Department of Finance increasingly has made use of tax incentives and similar measures in the Income Tax Act as a means of implementing social and economic policy, which have also had the effect of encouraging tax avoidance.

The U.S. system of advance rulings differs considerably from the Canadian. We were impressed with the wide scope of rulings services available to taxpayers under that system.

Revenue Canada, Taxation Action

In November 1984, The Minister of National Revenue announced, after extensive consultation, that he intended to broaden the availability of the advance rulings process to include a greater variety of transactions. He indicated that he had directed that transactions with facts similar to those of Stubart Investments Ltd. be considered in the framework of the existing law. In addition, he was undertaking a review of the advance rulings guidelines. However, as of March 1, 1985 these new guidelines were not available, and no noticeable shift has taken place in rulings policy.

Recommendations

- The existing limitations on issuing advance rulings should be reviewed and updated to increase the availability of the process to taxpayers. In general, the rulings directorates should give an advance ruling even when, in their view, the transaction has unintended revenue consequences. The criteria for an advance ruling should be whether a particular proposal is within the confines of the Income Tax Act, given an interpretation of its provisions.
- Where a particular type of transaction fits within the provisions of the Act but is perceived to have unintended revenue consequences, Revenue Canada, Taxation should communicate its perceptions to the Department of Finance for that Department's consideration in proposing amendments to the Income Tax Act.

- The objectives of the rulings directorates should be restated to bring them into line with the new Declaration of Taxpayers Rights. In particular, this restating should:
  - emphasize that the judgement used in interpreting legislative provisions should be based solely on the wording of the statutes, regulations and any relevant jurisprudence; and
  - emphasize taxpayer service.

23.3.2 FINDING: IMPORTANT ADVANCE RULINGS WERE NO LONGER PUBLISHED

Background

Advance rulings show the application of the law to a particular factual situation, thereby clarifying the law to an extent not possible with the more general concepts expressed in an Interpretation Bulletin. Many of these rulings deserve wider publication; however, at the time of our review, the Department had ceased to publish any advance rulings.

Many of the briefs and comments we received urged a return to the publication of advance rulings. For example, the British Columbia Institute of Chartered Accountants commented in its brief as follows:

> "Frequently matters which have been the subject of a ruling have wide application, and knowledge of Revenue Canada's interpretation would assist taxpayers in both planning their affairs and complying with the requirements of the Income Tax Act. . . . We recommend that Revenue Canada should publish every ruling which it grants and should delete the names of taxpayers from published rulings in order to avoid any breach of the confidentiality requirements of the Income Tax Act.
>
> It is thought that the publication of all advance rulings may actually reduce the number of ruling requests as the possibility of duplication of requests on similar facts should be minimized."

The Department has expressed concern that a return to the practice of publishing rulings might result in a violation of certain taxpayers' rights to confidentialty. For instance, if a ruling pertaining to a larger well-known corporation with a specific fact situation were published, it might be possible for the public to identify the corporation involved. However, we are confident that, in most cases, the Department should be able to sufficiently disguise the relevant facts to protect a taxpayer's privacy.

We believe the Department should publish all rulings in emerging areas as well as those of general interest. In the event of a question as to whether or not a particular ruling should be published, the Department should lean toward publishing rather than not publishing.

After consideration of our preliminary recommendations the Department took the following action.

Revenue Canada, Taxation Action

The Department has announced that the publication of rulings will resume as soon as a realignment of resources permits. The format for such publication is under review.

Recommendation

- The policy of publishing advance rulings should be reinstated as quickly as possible.

23.3.3 FINDING: MANY ADVANCE RULINGS WERE NOT PROCESSED AS QUICKLY AS NECESSARY

Virtually all the comments we received indicated that a three month average turnaround on corporate advance rulings and a two month average turnaround on non-corporate rulings were too slow to be useful. Further, there was a backlog of advance ruling requests which could not be eliminated with existing resources. It is recognized that the existing staff is well qualified and is working at or near its limits. Accordingly, additional staff will need to be hired in this important area.

Revenue Canada, Taxation Action

The Minister of National Revenue has announced an immediate increase in the advance rulings staff. An additional 25 staff are authorized for 1985/86.

23.3.4 FINDING: BILLING RATES FOR RULINGS PERSONNEL WERE TOO LOW

In processing advance ruling requests, rulings officers record their time to the nearest quarter hour. The time spent is multiplied by the hourly rate to determine the cost to the taxpayer. Time spent by section chiefs, division directors and the Director-Generals in reviewing draft rulings is not billed.

On June 23, 1980, the billing rates were increased from $30 an hour to $50 an hour, with the minimum fee increasing to $250 from $150. All of the rulings personnel are well qualified professionals. While these rates may have reflected market rates for the quality of service provided in 1980, they no longer do so.

We believe that section chiefs and division directors should bill the time they spend in reviewing draft rulings. However, we do not feel that the Review Committee should bill its time in reviewing draft rulings, as it is not routinely involved in review. As previously noted, only those rulings which involve a new or contentious issue, or those rulings with wide application, are reviewed by this Committee. If the time spent by the Committee were billed, the effect would be to unfairly penalize those taxpayers who, for example, happened to be first to submit a request.

Recommendations

- The hourly billing rate for rulings personnel should be increased to a realistic fee, keeping in mind the "user pay" principle and the public service orientation of the service.

- Section chiefs and division directors involved in preparing or reviewing draft rulings should bill their time. However, general policy discussions triggered by a particular request and Review Committee's time should not be billed.

23.3.5 FINDING: A COMPUTER DATABASE WOULD BE A VALUABLE MEDIUM FOR ASSESSING ADVANCE RULINGS

We were impressed with the practice followed in the United States and by Revenue Canada, Customs and Excise in maintaining rulings on a publicly accessible database. Revenue Canada, Taxation does not have such a database. It would be valuable both to taxpayers and to department personnel by facilitating the use of the rulings.

A similar database for advance rulings would fulfill a threefold function. First, it would allow taxpayers rapid access to issued rulings through modems to terminals located in the taxpayers' offices. Second, it would provide a valuable research tool to rulings officers by storing, in an easily accessible form, precedents for use in drafting rulings on similar factual situations. Third, it would provide a reference tool for district and regional office use which would promote uniformity of treatment of taxpayers across Canada and likely eliminate a number of the district office inquiries currently being received.

Recommendation

- Published advance rulings should be put on a database which could be accessed across Canada through taxpayers' terminals, terminals within the rulings directorates and terminals located within the District and Regional Offices. These should be maintained on the same database recommended for Interpretation Bulletins and Information Circulars.

TABLE OF CONTENTS

CHAPTER 24:	**REGISTRATION DIVISION**	**269**
	24.1 INTRODUCTION	269
	24.2 DESCRIPTION OF SYSTEMS	269
	24.2.1 The Pension and Profit Sharing Plan Section	269
	24.2.2 The Charitable and Non-profit Organizations Section	269
	24.3 FINDING AND RECOMMENDATION	270

CHAPTER 24: REGISTRATION DIVISION

24.1 INTRODUCTION

This chapter discusses the registration and deregistration of pension and profit sharing plans, and of charitable organizations and Canadian amateur athletic associations. It also describes the Division of Revenue Canada, Taxation that deals with these matters.

Pension plans, retirement savings plans, deferred profit sharing plans, supplementary unemployment benefit plans, registered investments, home ownership savings plans and retirement income funds must be registered with the Department to permit planholders to obtain the intended tax treatment. Similarly, charitable organizations and Canadian amateur athletic associations must be registered by the Department to permit taxpayers to obtain deductions for donations made to them. Political organizations are registered by the Chief Electoral Officer rather than by the Department.

Registration permits the non-taxability of the income of the organization (other than registered investments) and the income tax deductibility of donations to it.

24.2 DESCRIPTION OF SYSTEMS

24.2.1 The Pension and Profit Sharing Plan Section

The Pension and Profit Sharing Plan Section of the Registration Division is responsible for the registration and deregistration of retirement savings plans, pension plans, deferred profit sharing plans, home ownerships savings plans, retirement income funds, supplementary unemployment benefit plans and registered investments. The Section is also responsible for the annual review of information returns for these plans and, on a test basis, income tax returns of some of the registered entities. In 1983, approximately 1.3 million new retirement savings plans plus 200,000 other plans were registered.

24.2.2 The Charitable and Non-profit Organizations Section

The Charitable and Non-profit Organizations Section of the Division is responsible for the registration, review of annual returns and revocation of registration of charitable organizations and amateur athletic organizations. In addition, this Section processes the returns of political parties and candidates to satisfy requirements for subsequent reporting to the Chief Electoral Officer.

In total, there are approximately 49,000 charitable organizations registered for income tax purposes. During 1983/84, 4,000 new applications for charitable status were processed. Normally, about 14 percent are denied, although in 1983/84 this was approximately 18 percent. Most denials result because the proposed objects of the organization are too broadly or vaguely worded, or because the organization is apparently designed to help a limited self-interest group. A few applications are denied because the organization uses political means to impart a particular philosophy or point of view. The Department's view is that such an activity is not allowed by the Income Tax Act. It will not, therefore, permit registration. The Department recently adopted a procedure whereby, when it proposes to deny an application, it will advise the organization of the reason before issuing the denial. This gives the organization a chance to resolve the problem and to resubmit its application.

Difficult cases are considered by the Policy Review Committee, which consists of the Director of the Registration Division, the Chief of the Charitable and Non-profit Organizations Section, the Group Head involved and the Division's legal advisor from the Department of Justice. This committee has met weekly since it was set up in October 1983 and averages three cases per week.

Should an organization wish to appeal a denial of registration, it has a statutory right to do so under subsection 172(3) of the Income Tax Act. The appeal procedure in this case is different from that followed for other income tax appeals. The appeal proceeds directly to the Federal Court, Appeals Division, rather than following the procedures outlined in the chapter on Appeals.

It normally takes four to six weeks to process an application for registration of a new charitable organization. Processing might take somewhat longer when a difficult issue is involved requiring a legal opinion or the involvement of the Policy Review Committee. However, according to management, there are currently very few complaints about timeliness, and we heard none from the public. In 1982/83 the Department had a large backlog and was taking up to six months to process applications. This, according to the Director, was because it did not have enough properly trained personnel and its procedures were poor. However, these problems were rectified and the backlog was eliminated by the Fall of 1983.

The Department generally revokes registration as a result of organizations failing to file annual returns. Following revocation, many of these organizations do file and are reinstated. There have been no revocations for other reasons since 1980.

Some audits of charitable organizations are carried out by the Audit Directorate. Until recently, approximately 50 such audits were carried out annually, with no involvement from the Registration Division either in the selection of audits or in the scope and methodology.

24.3 FINDING AND RECOMMENDATION

In this section we set out the finding identified in the course of carrying out the study, the action taken by Revenue Canada, Taxation with regard to certain of the

deficiencies associated with this finding and our suggestions for further improvement, where appropriate.

24.3.1 FINDING: THERE WAS A NEED FOR CLARIFICATION ON WHAT CONSTITUTES A CHARITABLE ACTIVITY

Background

The definition of charitable activity in the Income Tax Act restricts charities by requiring that they be constituted and operated exclusively for charitable purposes. This definition has caused administrative problems for the Department.

In 1978, the Department issued Information Circular 78-3, which was a review and presentation of the Department's interpretation of the law and which indicated those activities which were unacceptable for charities.

Since the Department's interpretation of the law differed from that of many charitable organizations, there existed the potential for friction if the Department enforced its interpretation. For example, we were told that within the purpose and objectives of a major Canadian charity were the words "to urge governments at all levels to take legislative and financial action to further these objectives." The policy statement which included this was approved by the charity's national board of directors in May 1964. In March of 1984 (i.e., 20 years later), the Department wrote to the organization after receiving an application for registration from one of the organization's branches which quoted this objective as a means of explaining its policy with regard to certain political activities. This letter explained the Department's views of the meaning of a political objective and a political activity, permissible activities involving representations to governments and limits thereon, and the circumstances under which representational activities constituted political activity. It concluded by noting that, if the national organization was involved in any of the non-permissible representational activities, it could be compromising its charitable status.

Since many large and reputable charitable organizations consider advocacy to be a part of their mandate, they may also be compromising their charitable status in the view of Revenue Canada, Taxation.

The Department is enforcing the law as it interprets it, as it should. However, there has been widespread concern among charitable organizations that its interpretation is incorrect or, if correct, that the definition of charitable objects is obsolete and inappropriate for the 1980s.

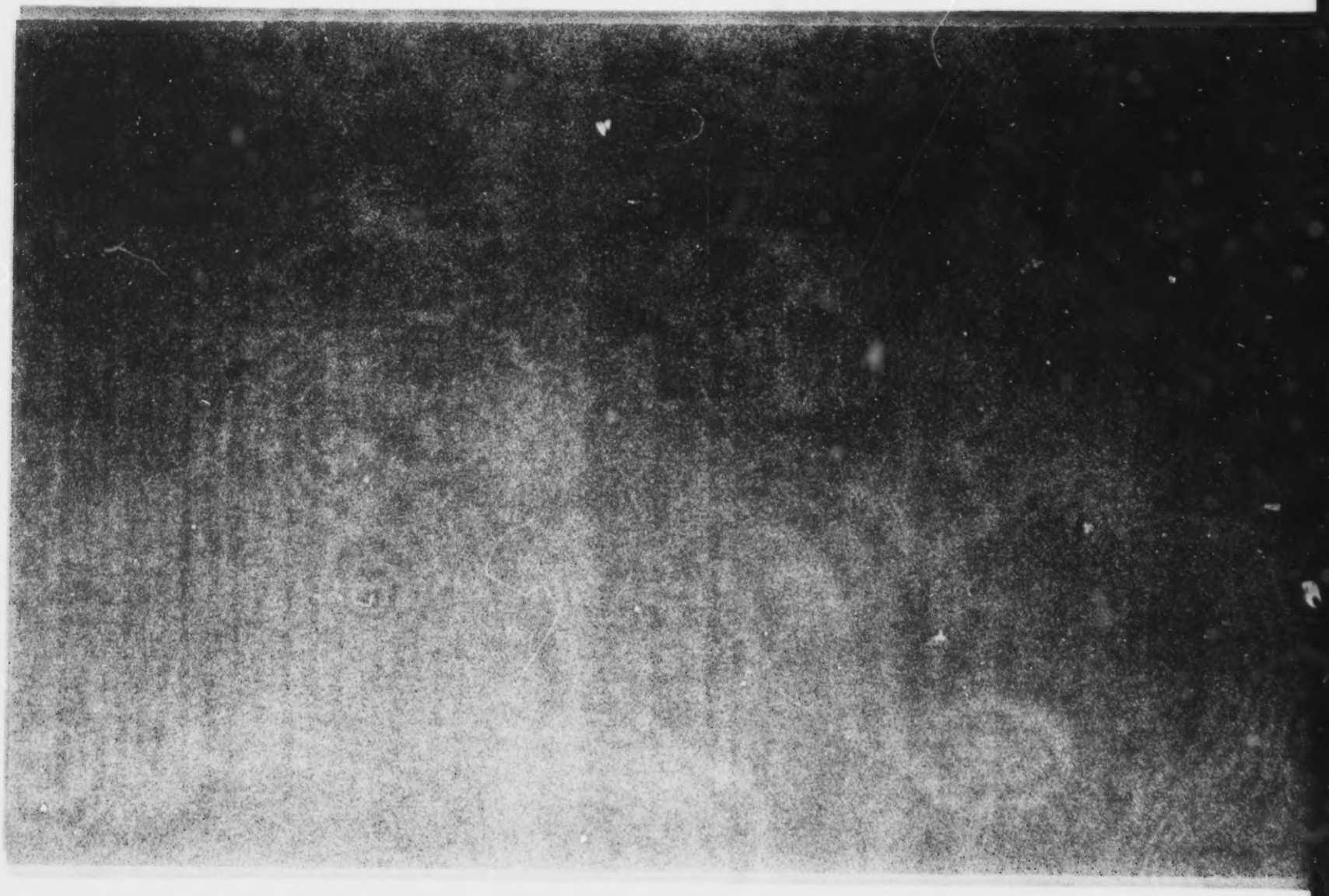
We feel that the question as to which activities should be permissible for charities should be reviewed by the Government with a view to clarifying the current situation. Until this occurs, differences of interpretation will remain which will prevent the Department from fulfilling its mission and which will subject it to needless criticism.

Recommendation

- The Government should review and clarify the law regarding activities acceptable for charitable organizations.

TABLE OF CONTENTS

CHAPTER 25:	**SPECIAL INTEREST GROUPS**	**275**
	25.1 INTRODUCTION	275
	25.2 THE RELATIONSHIP BETWEEN ARTISTS AND REVENUE CANADA, TAXATION, 1983-84	275
	25.3 COMMENTS ON OTHER SPECIAL INTEREST GROUPS	276
	25.3.1 Farmers	277
	25.3.2 Fishermen	277
	25.3.3 Musicians	277
	25.3.4 Writers	277
	25.3.5 Small Businesses	277
	25.3.6 Waiters and Waitresses	278
	25.3.7 Native People	278
	25.3.8 Religious Groups	278
	25.3.9 Charities	278
	25.4 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS	278



CHAPTER 25:
SPECIAL INTEREST GROUPS

25.1 INTRODUCTION

A number of groups of taxpayers have received significant degrees of media attention, particularly over the past two years, with regard to their relationship with the Department. These groups include:

- artists
- farmers
- fishermen
- musicians
- writers
- small businesses
- waiters/waitresses
- native people
- religious groups
- charities.

This chapter examines these special interest groups, their relationship with the Department and the publicity they have received.

The special interest groups discussed in this chapter are, for the most part, taxpayers who carry on full-time or part-time small businesses and/or who receive their income in the form of cash. They often do not keep adequate books and records, are less likely to use professional advisors than larger corporations, and are generally less knowledgeable about the tax system. This group also includes a number of higher income, generally more knowledgeable individuals, who carry on sideline activities of a farming, sporting or hobby nature where the line between personal satisfaction and income potential may be blurred.

Their disputes with the Department frequently arise over issues that are difficult to assess, such as the presence of a reasonable expectation of profit, the concept of a chief source of income (for farmers), and the difference between being an employee and being self-employed.

25.2 THE RELATIONSHIP BETWEEN ARTISTS AND REVENUE CANADA, TAXATION 1983-84

One of the groups most in the public eye in the last 12 to 18 months has been artists. They have been the subject of media attention, a parliamentary sub-committee

and several department press releases. We looked at the relationship of artists with the Department in detail as an example of the problems of taxpayers with special interests.

Two situations triggered the publicity on this group. The first was the proposed reassessment of a British Columbia artist over the valuation of his inventory of paintings at the year-end. This artist gathered a great deal of media attention by threatening to burn his paintings.

The other circumstance was a special audit project dealing with over 5,000 individuals, including a number of artists, who sought to deduct business losses from other, primarily employment, income. To be deductible, losses must be from a business; that is, there must be a reasonable expectation of profit. Expenses of a hobby are not deductible. The artists being reassessed, and organizations such as Canadian Artists Representation (CARFAC), complained that recognized professional artists were being considered hobbyists. For tax purposes, a hobbyist would include anyone engaging in an activity from which he or she had no reasonable expectation of profit.

These two situations, coming together in the final months of 1983, resulted in almost daily media coverage and in action in the House of Commons and the Department. On December 13, 1983, a Sub-Committee of the House of Commons Standing Committee on Communications and Culture was given a mandate to review taxation and the arts.

On June 19, 1984, the Sub-Committee issued its report to the House of Commons. One of the Sub-Committee's key recommendations was that the Department take into account that artists may need many years to begin earning a profit from their efforts. On June 27, 1984, the Minister of National Revenue issued a press release concurring with this recommendation and containing assessing guidelines for artists and writers.

The problem of distinguishing an artist who is legitimately carrying on a business with a reasonable expectation of profit from an individual who carries on artistic activities as a hobby is a very difficult one. This is also true of most individuals who carry on a secondary activity in addition to their main business or employment. The responsibility of the Department to ensure the equity of the tax system by reassessing taxpayers who take deductions to which they are not entitled was generally overlooked by many commentators on the artists' tax dispute.

25.3 COMMENTS ON OTHER SPECIAL INTEREST GROUPS

Other special interest groups have had assessing difficulties with the Department. Farmers, musicians and writers have had disputes involving the interpretation of such issues as chief source of income, the difference between employed and self-employed, and the reasonable expectation of profit. Fishermen and waiters and waitresses have been audited for perceived non-reporting of income. Other groups such as native people, religious groups and charities have had difficulties due to their special status for tax purposes.

25.3.1 Farmers

A principal cause of the assessing difficulties with farmers is Section 31 of the Income Tax Act, which allows a farmer to fully deduct his loss only where farming is his chief source of income. This has hit hard at a number of taxpayers who, while getting started in the business of farming, continue to hold jobs to support themselves during the initial period of losses.

It is unlikely that the assessing problems the Department has in dealing with farmers can ever be fully resolved without a change in the legislation.

25.3.2 Fishermen

Fishermen across Canada became the subject of a special audit project in 1979 and 1980. The project was carried out because of perceived non-compliance with the Income Tax Act. This included non-reporting of cash sales, non-reporting of taxable government grants and, in some cases, a failure to keep adequate records of expenses incurred by the fishermen.

In response to resulting complaints of harsh treatment, the Minister of National Revenue appointed Mr. William N. Rowe, a lawyer from St. John's, Newfoundland, to prepare a report on the tax audit of the fishing industry. The report, which was submitted on November 30, 1982, generally did not disagree with the appropriateness of the reassessments and principally recommended significantly more leniency in the application of penalties and interest and in the collection policy of the Department.

25.3.3 Musicians

The primary issue brought to public attention by musician's groups has been the characterization of symphony musicians as either employees of the symphony or self-employed individuals. If the terms of their contract indicate that they are self-employed, they are able to claim substantial deductions, including depreciation expense on instruments.

The Department's recent approach has been to assist the orchestras in explaining how a proposed contract will affect the employment status of the musicians rather than immediately applying reassessments based on existing contracts.

25.3.4 Writers

Writers have experienced difficulties similar to those of artists in establishing that they are carrying on a business with a reasonable expectation of profit. The assessing guidelines for writers issued on June 27, 1984 should assist District Offices and taxpayers in determining whether particular writers are entitled to deduct business losses from their other sources of income.

25.3.5 Small Businesses

The concerns of the small business organizations include all aspects of tax policy and administration. They are therefore dealt with throughout this report.

25.3.6 Waiters and Waitresses

Waiters and waitresses have been the subject of a number of special audit projects, centering on the non-reporting of income from gratuities.

As with fishermen, waiters and waitresses have frequently been championed by the press or politicians, although they are clearly required by law to pay tax on their gratuity income.

25.3.7 Native People

A number of legal disputes have arisen in recent years concerning the extent to which income which is earned off the reserve by treaty Indians living on reserves is exempt from tax under the Indian Act. This issue has been disputed in the courts for the past several decades, and is part of the larger issue of the relationship between native groups and the Government of Canada. Recognizing the special nature of the issue, the Department has made a number of concessions.

25.3.8 Religious Groups

Both religious and ethnic groups differ from the other special interest groups discussed in this chapter in that their identifying characteristics do not centre on the nature of the occupation or business activities they carry on. Rather, they are distinguished by their ethnic background, beliefs or lifestyle. In 1979, for example, the Hutterites, who live communally in Alberta, were ordered by the courts to pay tax on the communal income earned by the group. Again, the basic issue is the degree to which the Department can or should take special circumstances into consideration in determining tax payable.

25.3.9 Charities

Religious groups also fall within the more general category of charities, which have had disputes with the Department in recent years over several issues. First, as discussed in our chapter on the Registration Division, the Department has examined whether some charities should be deregistered for carrying on what could be characterized as political or lobbying activities. Second, there is the problem of whether charitable donation receipts can be issued for certain payments which may relate to fundraising dinners, religious school tuition, or other activities where it is unclear what portion relates to the charitable donation and what portion is payment for services or other benefits to the donor.

The Department's procedure in recent months has been to attempt to work with charities to iron out problems rather than immediately to initiate steps to deregister the charity. As is the case with symphony musicians, this consultative rather than adversarial relationship is a positive one.

25.4 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS

In this section we set out the findings identified in the course of carrying out the study, the action taken by Revenue Canada, Taxation with regard to certain of the

deficiencies associated with these findings and our suggestions for further improvement, where appropriate.

25.4.1 FINDING: MUCH OF THE CRITICISM OF THE DEPARTMENT WITH RESPECT TO THEIR TREATMENT OF SPECIAL INTEREST GROUPS HAS BEEN UNFAIR AND NOT IN THE BEST INTERESTS OF EQUITY IN THE TAX SYSTEM

Background

For a taxation system to be perceived as being equitable, all taxpayers must believe that other taxpayers are paying their fair share of taxes. It seems illogical to criticize Revenue Canada, Taxation for reassessing:

- part-time artists with no expectation of profit who deduct art materials and travel costs to vacation areas from their salary income; and
- waiters and waitresses who do not pay income taxes on gratuities while people on salary, with perhaps lower incomes, have it deducted at source.

Recommendation

- The Department should continue to monitor special interest taxpayers to ensure that they pay their fair share of tax based on an evenhanded interpretation of the law.

25.4.2 FINDING: THERE WAS A NEED FOR INCREASED COMMUNICATION BETWEEN REVENUE CANADA, TAXATION AND OTHER GOVERNMENT DEPARTMENTS ON THE PROBLEMS AND CHARACTERISTICS OF SPECIAL INTEREST GROUPS

Background

Because Revenue Canada, Taxation's assessing policy has potential impact on other government departments and programs, it is important that consultations be carried out between the departments that deal regularly with special interest groups and Revenue Canada, Taxation. These include the Departments of Communications, Agriculture, Fisheries, and Indian and Northern Affairs. These departments are knowledgeable about the special characteristics of these groups and, although their objectives differ, they can provide Revenue Canada, Taxation with valuable input in designing their assessing guidelines to most equitably fit the circumstances of the group.

In order to carry on these consultations, it is necessary that Revenue Canada, Taxation make a conscious effort to identify the existence of special interest groups that may have special concerns within the taxation system.

Recommendations

- When concerns arise about potential underpayment of tax by a particular group of taxpayers, Revenue Canada, Taxation should consult with any other government departments dealing with that group where such consultation could increase the Department's awareness of the special circumstances of the group.

- District Offices should convey to a central source within the Department, information of which they become aware relating to concerns of special groups of taxpayers with regard to tax legislation or department assessing policy.

25.4.3 FINDING: THERE WAS A NEED FOR GREATER CONSULTATION WITH SPECIAL INTEREST GROUPS

Background

Audit projects on special interest groups can take several years to complete. Thus it would be preferable, whenever possible, to initiate consultation as soon as problems with a particular group have been identified, rather than after reassessments have been issued. Further, this consultation should be maintained on an ongoing basis.

Revenue Canada, Taxation Action

As part of its commitment to consultation, Revenue Canada, Taxation has taken several steps recently to obtain the input of special interest groups in policy formulation.

On December 18 and 19, 1984, department officials met with representatives of 22 arts organizations at a workshop-style conference. This conference was designed to assist artists and writers in obtaining a better understanding of current tax law and departmental policy and allow enhanced feedback concerning the special needs and concerns of this group.

On January 28, 1985, the Department of National Health and Welfare released a consultation paper on child and elderly citizen benefits. In this paper, two alternative tax scenarios were presented and comments from the public were initiated.

On January 31, 1985, the Department of Finance released a discussion paper entitled "Tax Issues in Agriculture", providing background information on restricted farm losses for part-time farmers, the taxation of capital gains on farm land and proposals for instituting agriloans as a low interest financing mechanism for farmers.

On February 7, 1985, the Department of Consumer and Corporate affairs tabled a "Consultation Paper on Small Business" in the House of Commons. In the paper, basic issues for discussion were raised and goals suggested to improve the small business sector. Public hearings on the issues raised were held in major business centres across Canada from February 25 to March 15. A "collect" telephone number was provided for interested parties to call to obtain copies of the paper.

Recommendations

- Where compliance problems with a group of taxpayers distinguishable by its special activities or other characteristics are identified, efforts should be made to initiate consultations with the group as early as possible.
- The practice of releasing discussion papers and soliciting comments from special interest groups before instituting policy changes affecting them should be continued.
- Where a group of taxpayers has ongoing concerns with the taxation system, consideration should be given to establishing an appropriate mechanism to bring together Revenue Canada, Taxation officials, taxpayer representatives,

and officials from other concerned government departments on an ongoing basis.

- The Department's current efforts to assist taxpayers or organizations (such as symphony orchestras or charities) in their genuine attempts to alter their circumstances to fit within the provisions of the law should be strengthened.

25.4.4 FINDING: SOME TAXPAYERS IN SPECIAL INTEREST GROUPS NEEDED INFORMATION TO ASSIST THEM IN UNDERSTANDING AND COMPLYING WITH THE APPLICABLE TAX PROVISIONS

Background

The Department has made information available to some of the special interest groups discussed in this chapter, such as the Tax Guides for Farmers and Fishermen and the booklet on "Income Tax and the Small Business". However, other groups have not had special sources of information tailored to their needs. Since many of the lower-income taxpayers in these groups do not have access to professional tax advisors, this information needs to be contained in publicly available booklets that are easy to read (rather than, or in addition to, Interpretation Bulletins or other sources). These booklets need to cover assessing guidelines and other interpretive matters, in addition to information on more routine matters such as required forms.

Recommendations

- As special groups are identified and assessing guidelines developed, publications should be prepared that will assist taxpayers in complying with the law. Representatives of these special interest groups should be consulted with regard to the content and format of these publications.
- The Department should ensure that booklets prepared for special interest groups are well publicized and distributed to the taxpayers concerned.

25.4.5 FINDING: ASSESSING GUIDELINES FOR SPECIAL INTEREST GROUPS WOULD ENCOURAGE UNIFORM ENFORCEMENT OF THE INCOME TAX ACT

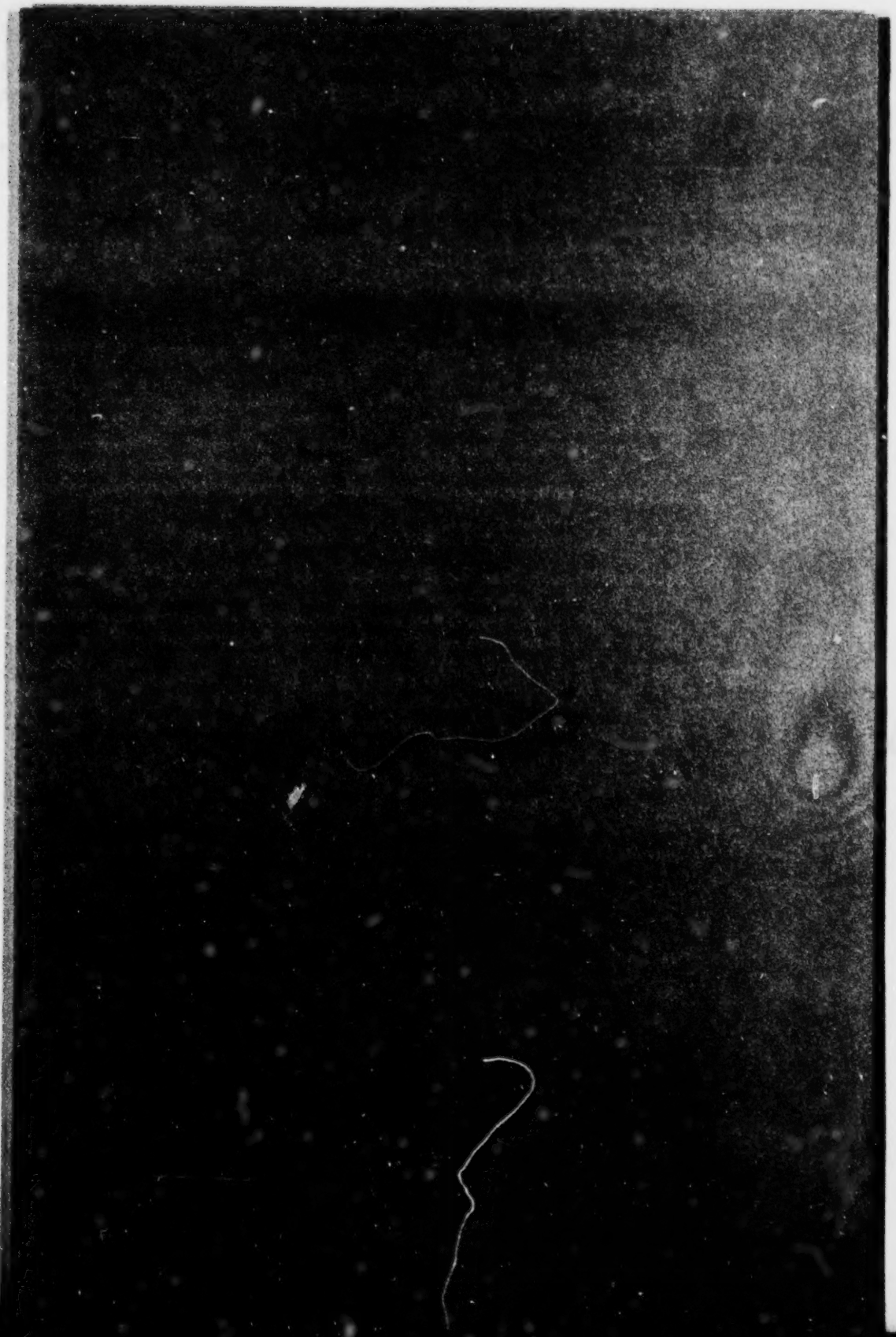
Background

Where special interest groups have been identified, the Department should determine whether existing assessing guidelines are adequate to deal with the group, or whether it is necessary to develop guidelines that would more effectively guide district office officials and taxpayers on how the tax legislation applies to this group. This would facilitate uniformity of treatment among District Offices.

Recommendation

- The Department should review on an ongoing basis whether assessing guidelines should be developed or expanded for any particular special interest group.

APPENDIX A:
PRESS RELEASE



The Minister of National Revenue, the Honourable Pierre Bussières, announced today that he has retained the services of Mr. W.A. Farlinger, a senior partner in the firm of Woods Gordon, to conduct a study of the administration of the Income Tax Act.

The terms of reference require that the consultant, keeping in mind the legitimate rights of the taxpayer and the need to foster the public's support of a self-assessing tax system, reviews and makes recommendations upon:

(a) the adequacy of the level of the department's services to the public, and

(b) in terms of scale, evenhandedness and consistency, scope and timeliness, the adequacy and sensitivity of the department's audit and assessing activities.

More specifically, the consultant will review:

(a) field and Head Office organizational arrangements, particularly in light of new communications technologies;

(b) operating policies and procedures to ensure that tax statutes are administered equitably and fairly;

(c) communications systems, both externally with the public and internally;

(d) management information systems from the standpoint of facilitating management planning and control;

(e) standards against which operations can be measured;

(f) the department's training and management development programs.

While the confidentiality of taxpayer information will be protected, the consultant will be given access to such information and documents as are relevant to the conduct of the assignment. He will receive data in the form of workload indicators and response times to enable him to analyze departmental experience over the past few years and forecasts of probable future trends.

No less important are the department's enforcement activities. Here, again, the department has faced increasing pressures, caused by the same underlying factors: growing taxpayer populations (individuals, corporations, small businesses, partnerships, etc.) and the greater complexity of our society and of our tax laws – all against a backdrop of tight restraints on available departmental resources and of increased public interest in and sensitivity to matters of enforcement.

The department has attempted to meet these pressures – and those emanating from the services to the public area – in a variety of ways, principally by:

- expanded resources, though as noted, under severe restraints;
- optimum deployment of resources; and
- mechanization to state of the art levels.

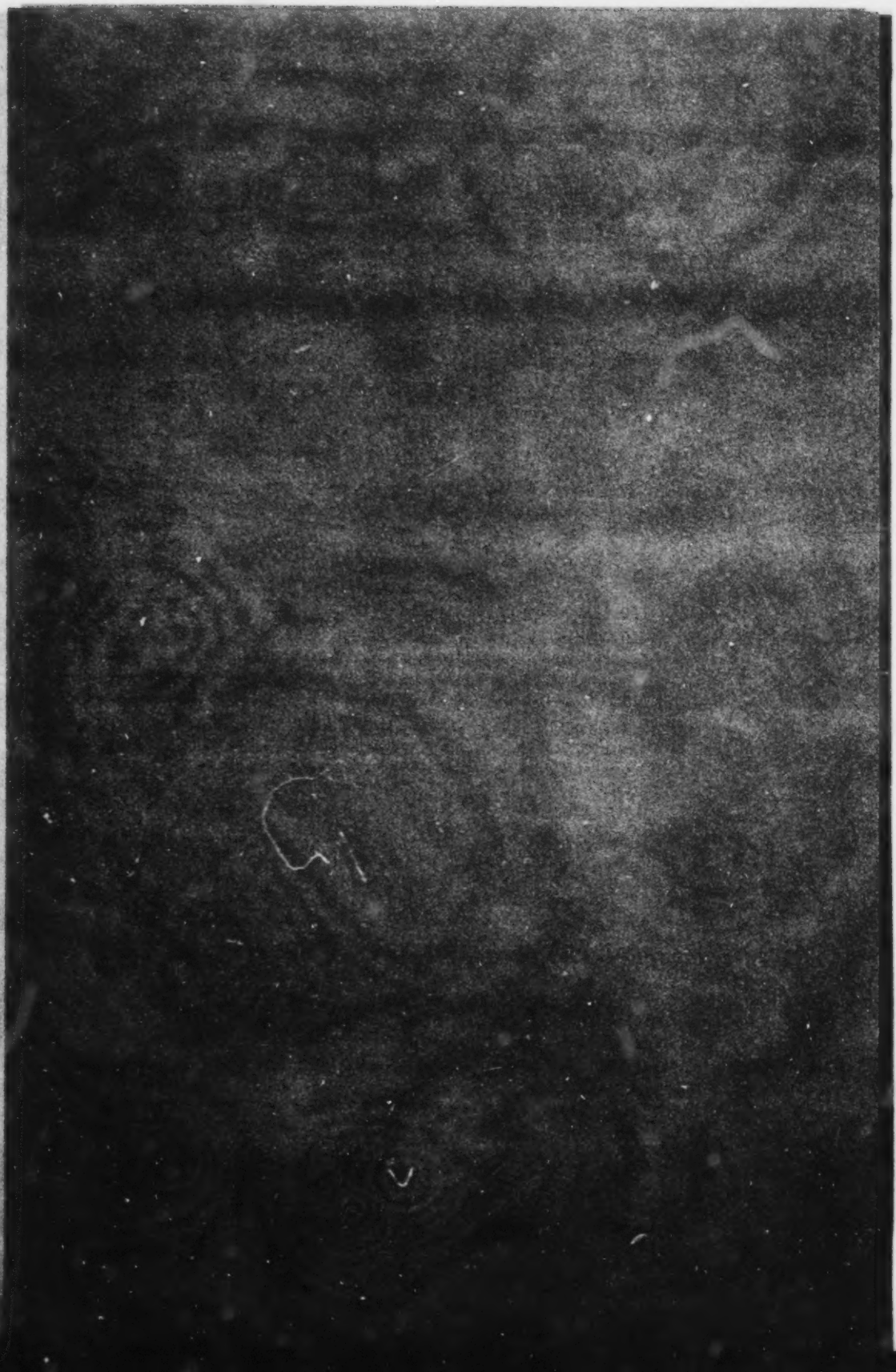
Still, the pressures on its enforcement activities mount – and will continue to do so. Thus a second aspect of the proposed study will be to evaluate the effectiveness of, and make recommendations on, these departmental activities.

Canada's tax system is based on the principle of self assessment. Yet because of this growing complexity of our tax laws, taxpayers experience increased difficulties in completing their returns not only to ensure they are complying with the laws, but also to ensure that they are availing themselves of the various forms of tax relief to which they are entitled.

This greater complexity has given rise to increased needs for services to taxpayers in the form of information and advice of various kinds. Whatever its form, assistance to the taxpayer is regarded by the department as a mandatory service: indeed it follows directly from the self-assessment principle. The very fact that taxpayers – individual and corporate – are required to calculate their own tax requires that they be given the assistance they need to do so. From the department's standpoint, an added reason for providing assistance services is that this is likely to reduce the need for tax collection and enforcement activities (involving reassessment and the like) which, in turn, can result in savings in the resources required to carry out these activities.

The main object of the proposed study, then, is to evaluate what the department is doing with respect to its services to the public and to make recommendations on what more might be done.

APPENDIX B: MANDATE AND OPERATIONAL PRINCIPLES



Issued under the Authority of The Minister of National Revenue July 26, 1984

Revenue Canada, Taxation is responsible for administering all income tax legislation enacted by Parliament and is also responsible for the administration of related provisions of other legislation, namely, the Petroleum and Gas Revenue Tax Act and certain sections of the Canada Pension Plan and the Unemployment Insurance Act. Revenue Canada, Taxation also has responsibility for the administration of tax collection agreements with certain provinces and, in this capacity, it administers most provincial income tax laws. Similarly on the international front, Revenue Canada, Taxation administers Canada's many double taxation treaties.

In order to determine clearly Revenue Canada, Taxation's mandate it is necessary to examine the tax system and the objectives which that system seeks to achieve.

The Canadian tax system is designed to collect taxes on both an individual and a corporate level and as such is an integral part of the government's overall fiscal policy. In administering such fiscal legislation, Revenue Canada, Taxation plays a crucial role in the overall revenue-raising activities of the government, revenues essential to its day to day operations.

As with any revenue-raising enterprise, it is essential that it be managed in as efficient a manner as possible so as to generate the necessary revenues at a minimum cost in terms of administration and compliance.

In addition, Revenue Canada, Taxation, as administrator of the tax system, finds itself responsible for the administration and management of the many social and economic programs that are implemented through the tax law. Together with other departments, it plays a key role in the development of such programs, in monitoring them to see if their objectives are met, and in ensuring that they are well understood by the public.

Under the Canadian tax system, each taxpayer is required to calculate his or her tax payable. This self-assessment system is the most economical to administer and has been widely accepted by Canadians.

This system requires the taxpayer to compute taxable income and the amount of tax payable. These self-assessment features of the system make it essential that Revenue Canada, Taxation provide taxpayers with an extensive range of services so to ensure that they understand the tax system and are fully aware of their rights and obligations under the system. These services should focus primarily on assisting the taxpayer in securing his rights under the various social and economic programs embodied in the tax system and in meeting his obligations. This should facilitate and foster voluntary compliance.

Another essential part of the tax system is that it achieve its fundamental revenue-raising objectives while at the same time maintaining equity within the tax system. Indeed, the vast majority of Canadians pay their taxes by way of deduction at

source. Revenue Canada, Taxation must therefore take measures to ensure that the fiscal burden is not inequitably supported by those taxpayers who regularly pay their share of taxes. Therefore, as such, Revenue Canada, Taxation's role as administrator includes the responsibility to undertake such review and enforcement actions as are reasonable and proper to ensure the tax has been correctly computed and to detect and discourage tax evasion. In addition, Revenue Canada, Taxation has the responsibility to see that taxes due are paid.

Since the burden for recordkeeping necessary for the proper calculation of taxes falls on the taxpayer, the self-assessment system, which requires taxpayers to calculate and remit their own taxes, is generally efficient for the determination of a taxpayer's liability for taxes. Considering the number of persons who must pay Canadian income taxes and the variety of their sources of income, the self-assessment system together with the source deduction rules works well.

However, Revenue Canada, Taxation must recognize that one of the most important factors in keeping the system running efficiently is the co-operation of the Canadian public with whom it must deal in carrying out its mandate.

To ensure a favourable climate for co-operation, public confidence in the integrity of the tax system is essential. The system must therefore be administered fairly and reasonably and with a minimum of disruption and the assurance that taxpayers' rights are respected.

Furthermore, while the tax system must operate within the confines of the law, it is essential these laws be applied with reasonableness, common sense and good judgment so as to develop the necessary public trust and co-operation.

If the system is administered and is perceived to be administered in such a fashion, widespread co-operation should follow and efficiency improve.

In summary, due to the inherent complexity of the tax system and the fact that incorporated in it are many social and economic policies which must be known and understood by the public, the efficiency of the system depends upon the provision of extensive services to the public, including effective communications and a reasonable, yet firm, administration of the law.

Revenue Canada, Taxation's mission can best be summarized as follows:

The mission of Revenue Canada, Taxation is to apply laws fairly and courteously, so that every taxpayer pays the correct amount of tax – no more and no less;

The best and cheapest way to achieve that is for taxpayers to assess themselves, to volunteer the necessary information and pay their allotted share;

To make that possible, the government must:

- Help people know both their rights and their obligations;
- Administer the law promptly and with good judgment; and
- Verify returns, detect the few who do not comply at the expense of the many, and take appropriate action.

OPERATIONAL PRINCIPLES

The principles by which Revenue Canada, Taxation should be guided in carrying out its mandate and attempting to achieve its objectives can be broken down into five key areas, the elements of which are set out in more detail in the pages that follow. These are:

1. Good service to the public and effective communications to ensure that the self-assessment tax system is well understood;
2. Appropriate review and adjustment procedures to ensure that the self-assessment tax system works effectively and in conformity with the law;
3. Impartial objection and appeal processes to reconcile differences;
4. An efficient tax collection system that causes a minimum of disruption to ensure voluntary compliance and to control tax evasion;
5. Accountability to guarantee that the system is operated efficiently and fairly, in conformity with government policy and in a manner that is responsive to the rights and needs of taxpayers.

1. Services to the Public

1.1 Proper service to the public requires timely, concise and accurate communication to the taxpayer of all relevant information. Such communication is a necessary feature of an effective self-assessment system.

1.2 Communications should promote good understanding of the tax system in order to facilitate and encourage voluntary compliance.

1.3 Services provided to the public should promote the knowledge and understanding of the various social and economic policies and objectives which are implemented through the tax laws.

1.4 Communications by Revenue Canada, Taxation personnel to the public should also aim at ensuring an understanding by taxpayers not only of their obligations but also of their rights under the system.

1.5 Services should at all times be provided in a courteous and helpful manner.

1.6 As an important aspect of such service to the public Revenue Canada, Taxation should ensure that major changes in the law, its interpretation and its administration are communicated to taxpayers on a timely basis and officials made available to provide explanations and to answer taxpayer inquiries.

1.7 Officials should be readily accessible and have the required knowledge to assist taxpayers in completing their income tax returns and taxpayers should be able to discuss their tax affairs with officials in person, if needed. By providing such information and assistance to taxpayers, compliance with the system should be enhanced.

1.8 Good service to the public also requires effective communications with tax practitioners so as to obtain and maintain their trust and co-operation. Support from this group is essential in maintaining an effective self-assessment system.

1.9 Services provided, including communications, should ensure that the public is kept abreast at all times of current Revenue Canada, Taxation interpreta-

tions particularly in areas where the law needs clarification. These interpretations should be reasonable, fair, and consistent across the country.

1.10 The public should be made aware that all information communicated to Revenue Canada, Taxation is kept in strict confidence except in those specific cases where laws expressly otherwise provide. Public confidence in the security of this information is essential to the maintenance of an effective self-assessment system.

1.11 Finally, in order for Revenue Canada, Taxation to achieve the goals described above, it is essential that its personnel receive adequate training so that it will be in a position to provide efficient service to the public in all respects.

2. Review and Assessment

This area includes all those activities and procedures in Revenue Canada, Taxation intended to verify returns, make and adjust assessments, and perform audits.

2.1 The initial assessing should be done as accurately and promptly as possible so that the assessment process can be completed with a minimum of delay.

2.2 Taxpayers who provide additional information concerning their returns should be able to have that information processed without encountering unreasonable delay.

2.3 Any enquiry made of a taxpayer by Revenue Canada, Taxation during initial assessing should be made courteously and in a manner that can be fully understood by the taxpayer. Where an adjustment is proposed, the taxpayer should be advised before the initial assessment and be given appropriate explanations and information. Furthermore, he should be given every possible opportunity to discuss the matter with officials, and, where necessary, to provide them with additional explanations and information. It is therefore essential that Revenue Canada, Taxation personnel receive proper training in order to meet their obligations in this regard.

2.4 A taxpayer should be kept informed of all his rights under the assessment process and those rights must be respected at all times. Officials of Revenue Canada, Taxation should ensure that taxpayers are treated courteously at all times.

2.5 Audits should be carried out on a regular and systematic basis to ensure that cases of non-compliance are detected at an early stage while at the same time ensuring that taxpayers are made aware on a timely basis of any areas which might give rise to a dispute with Revenue Canada, Taxation.

The level of review and audit should be related in part to the potential for non-compliance and those taxpayer groups with the highest tax change potential. However, this cannot be to the exclusion of other groups who have difficulty in complying with the law and who require assistance. Resources must be dedicated to both areas of activity, as greater compliance is achieved not only through enforcement but also through increased knowledge.

2.6 The review and audit process should be seen and perceived to be fair by taxpayers. This can be achieved by the exercise by Revenue Canada, Taxation officials of good judgment and common sense.

2.7 Adjustments to a taxpayer's return as a result of an audit should be discussed with the taxpayer before reassessment to ensure that they are properly understood and the taxpayer should be given an opportunity to respond before an adjustment is made. Adjustments resulting from differences in interpretation of the law should always be carefully reviewed by Revenue Canada, Taxation. Good judgment, common sense and a reasonable approach should be exercised in its interpretation of the law to ensure that it is applied consistently and fairly and that provisions are interpreted reasonably, having regard to the intent and purpose of the provision in question. Fewer objections and appeals will result if taxpayers understand the reasons for the making of adjustments and if decisions in this regard by officials are well reasoned and applied consistently.

3. Objections and Appeals

3.1 In order to ensure that it is an independent and objective process, the objection and appeal functions should be separate from the review and assessment functions and communications should ensure that taxpayers understand this distinct separation of functions.

3.2 As with the review and assessment functions the objection and appeal process should be carried out with an emphasis on good judgment and common sense. Taxpayers should be kept fully informed of their rights under the objection and appeals process and of decisions being taken with regard to their objections and appeals. Officials should be available, where necessary, to discuss taxpayers' affairs with them on a personal level. This should ensure that taxpayers understand the position taken by Revenue Canada, Taxation and that they do not needlessly pursue the appeal process.

3.3 Objections and appeals should be dealt with as expeditiously as possible, always bearing in mind the need for properly informing the taxpayer before final decisions are made.

4. Collection

4.1 Revenue Canada, Taxation has the responsibility to ensure that the tax system works as effectively and impartially as possible and that it is perceived as such by the public. An important element of Revenue Canada, Taxation's responsibility is to maintain a firm yet reasonable tax collection process. Such a process should assist in achieving a high level of voluntary compliance and should ensure that the system is perceived as being applied equitably by the high number of taxpayers who are subject to the withholding tax rules.

4.2 The collection system should be applied in a consistent manner to all taxpayers so that it is and is seen to be fair.

4.3 Reasonable collection arrangements are an important feature in ensuring public acceptance of and compliance with the tax collection process. Taxpayers should be informed of the possibilities in certain circumstances, of negotiating alternative payment or security arrangements with Revenue Canada, Taxation and officials should be available to discuss these possibilities with them.

4.4 As in all other areas of the system, taxpayers should be informed of their rights throughout the tax collection process and officials should be sensitive to and respectful of these rights.

4.5 Legal action taken where appropriate by Revenue Canada, Taxation to collect outstanding sums should only be initiated after every feasible effort has been made to discuss the matter with the taxpayer and satisfactory arrangements for payment have not been made.

5. Accountability

5.1 The Government is responsible for the administration of income tax and related legislation and this responsibility falls on the Minister of National Revenue and the Deputy Minister of National Revenue for Taxation.

5.2 The Deputy Minister of National Revenue for Taxation is accountable to the Minister for the efficient, fair and sound administration of the law and guidance is to be taken from the Minister in this regard.

5.3 The Minister has the ultimate responsibility for tax administration and therefore any action proposed by Revenue Canada, Taxation that could have significant taxpayer implication is to be approved by the Minister.

5.4 Revenue Canada, Taxation is accountable for useful and effective service to the public and must therefore ensure that it provides prompt and courteous service directed to meet the needs of taxpayers.

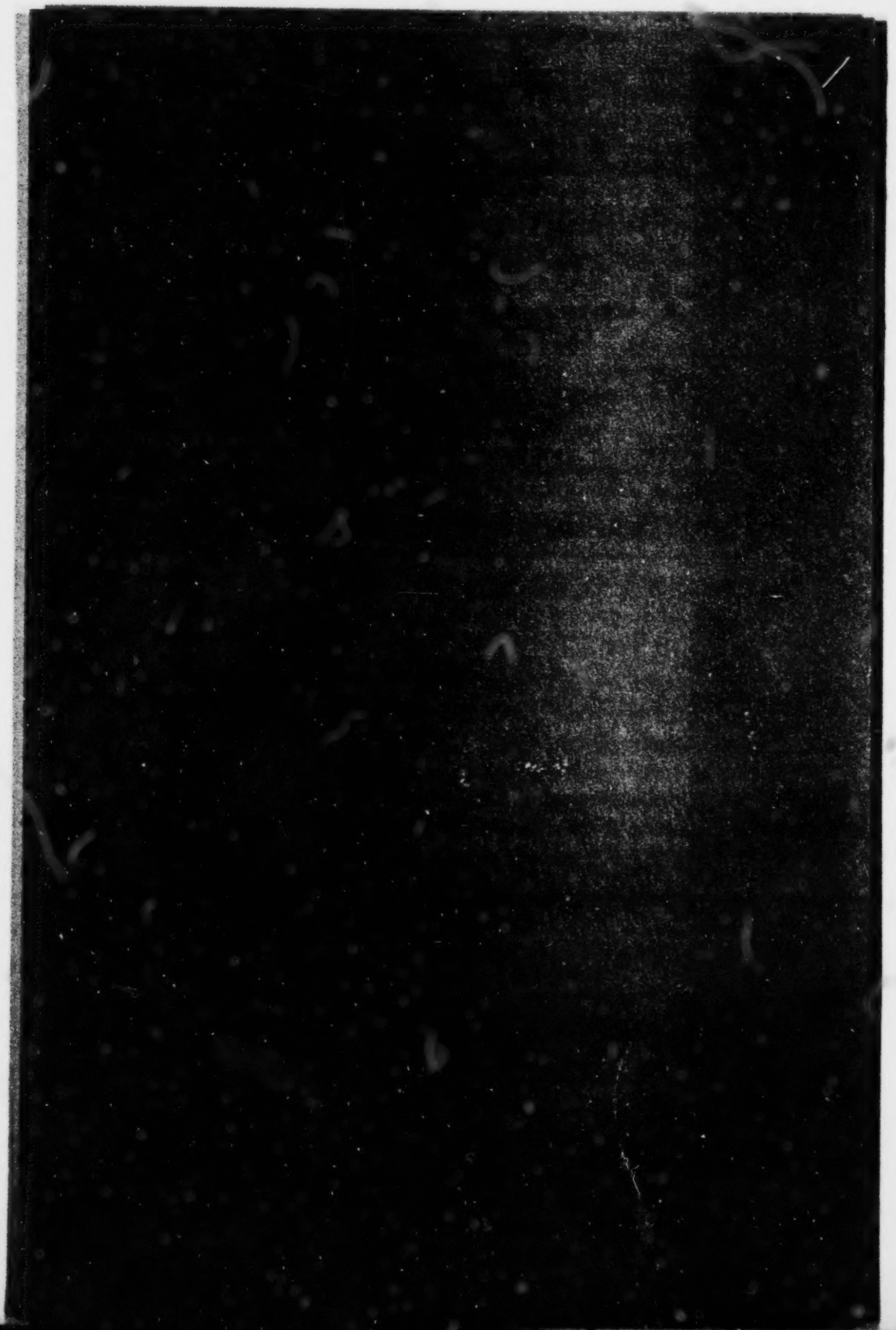
5.5 Similarly, Revenue Canada, Taxation is also responsible for ensuring that its employees respect the rights of the public being served and should be sensitive and responsive to the public's needs and interests.

5.6 As part of its service to the public, Revenue Canada, Taxation must be responsive to taxpayers' complaints. Taxpayers should be encouraged to make positive suggestions as to how to improve the system and enhance its efficiency. Any significant complaints or suggestions from individual taxpayers, Members of Parliament or advisory committees and other groups are to be fully reviewed and the Minister of National Revenue advised.

Conclusion

Revenue Canada, Taxation must always recognize that the self-assessment system is best served by ensuring that taxpayers respect and trust the tax administration and are well informed as to how the system functions and as to the role they must play within that system. These objectives are crucial since taxpayers will only comply with the self-assessment system if they know what the rules are and if they have confidence in their fair and reasonable administration. As a result, good communications, judgment, common sense and a courteous, yet appropriately firm, attitude are the hallmarks of a good tax administration.

APPENDIX C: MINISTER'S LETTER TO DEPUTY MINISTER



Reproduced below is a letter dated April 2, 1984 from Pierre Bussières, Minister of National Revenue to Deputy Minister Harry Rogers concerning the administering of tax laws.

Mr. Harry Rogers
Deputy Minister for Taxation
123 Slater Street
Room 1032
Ottawa, Ontario
K1A 0L8

Dear Mr. Rogers:

As you begin your important new work for the Government and people of Canada I felt it would be helpful to outline for you my views about some of the issues and opportunities that face the department at this time. My views have been shaped by debate in the House of Commons, letters from Canadians, meetings with officials and, during the past month, including personal visits to Revenue Canada offices.

Recommendations from the Woods Gordon Management Consultant Study should be in our hands during the early fall and major changes should await the results of their work.

But from comments by taxpayers and discussions with tax practitioners, Woods Gordon and departmental staff across the country, it appears to me that there are a number of issues and concerns that should be dealt with at this time.

The most important issues are the following:

1. Taxpayers and departmental staff need to have a clear understanding of the department's objectives and role. Canada's tax system is based on the principle of self-assesment. I believe the department's role is to support this system with good service to the public, equitable administration of the Income Tax Act balanced with measures to verify and adjust returns and collect taxes.
2. Canadians are concerned about the powers given to the department under the Income Tax Act. They must be assured that these powers will not be abused and that the department will use its powers only for their intended purpose of ensuring that taxes are collected fairly.
3. Some Canadian taxpayers have come to see Revenue Canada as an adversary. Through even handed and reasonable treatment of all taxpayers and by promoting an understanding of the Income tax Act and the rights and obligations of taxpayers, we must ensure a clear understanding of the department and its role.

The Department's Role

There are a number of principles that I know people in the department use in their day-to-day work but I believe that it is worthwhile to restate our objectives to members of the department and to the general public so that there is no misunderstanding about the basis on which Revenue Canada operates. The principles are as follows:

- The Federal Government believes that Canada's tax system should be based on the principle of self-assessment and that this system best reflects the values

and interests of Canadians generally while being the most economical to administer. The department should take all steps necessary to enhance this system.

- It is Revenue Canada's responsibility to support this system. This can be accomplished only through good service to the public, effective communications, and by operating the tax system in a way that is fair, equitable and impartial and that is seen by the public to be fair, equitable and impartial.
- We must apply judgment and common sense in administering the tax system. We must remember that we are dealing with people and that their interests must be respected and their needs considered. Guidelines should be applied in ways that support the self-assessment system and Canadians must know that we respect the powers given to us under the Act and that they will never be abused.
- We must also ensure that all information about services, programs and facilities is readily available to taxpayers in a complete and understandable form. Particularly, taxpayers should be informed of their legal and constitutional rights and should be served promptly and efficiently with due regard to those rights including privacy, security, convenience and comfort. Their complaints should be fully investigated and satisfactorily resolved by an independent group within Revenue Canada.

Powers

We should also take steps to assure taxpayers that the department is using its powers with discretion and care.

I am aware that the department is very concerned to guard against misuse of its legal powers particularly in the process of tax collection. I believe, however, that it is important, given recent expressions of taxpayer concern, that the department redouble its efforts to ensure that taxpayers are given every opportunity to meet their financial obligations before collection measures are applied and that safeguards are increased against the potential misuse of these powers.

1. It is important that taxpayers, who will be subject to legal collection action, are properly informed before the action is taken so that every other reasonable option is adequately explored. The department's guidelines should be revised to reflect this principle but specifically would you:
   - adjust correspondence leading up to legal collection action to make taxpayers aware of the full range of alternatives to satisfy tax obligations, particularly payments over time;
   - examine the introduction of direct personal contact with the taxpayer in the final stages before legal collection action is instituted.
2. The department now has standard practices that require the supervisory review of files before collection action. Would you monitor these procedures to ensure that these practices are operating so that no collection action is taken without a careful and objective review.
3. The department now registers with the Federal Court all debts that are likely to involve seizing property to satisfy a debt. Although very few of these claims are ever pursued, it is important that the department introduce a final check by district directors before collection action is taken by court officials.

Objections, Appeals and Taxpayer Satisfaction

It is important that taxpayers know that objections and appeals are considered objectively by the department and that the department is concerned that audit and assessment processes are operating effectively. I would like you to review three interim measures to deal with this issue:

1. In order for taxpayers to have confidence in the process of objections and appeals it is important that these components of the department should have as much autonomy as possible. Significant independence already exists but, while Woods Gordon is assessing more permanent measures, would you consider reinforcing this autonomy by changing the reporting relationship of district units to the Director General of Appeals.
2. The department should be more aware of the views and level of satisfaction of taxpayers. Measures to determine taxpayer satisfaction with audit, assessment and appeal activities should be introduced immediately. These measures should include surveys, questionnaires and interviews to confirm that these systems are operating fairly and reasonably for taxpayers.
3. In order to ensure that the department is responding to public needs and perceptions it is important to maintain an overview of taxpayers opinions and problems. Could you therefore immediately put in place a means of monitoring and reporting on taxpayers' satisfaction. This report should be made to me on a quarterly basis starting in September, 1984.

Communications

For the self-assessment system to operate properly, it is essential that we communicate effectively with individual taxpayers and tax practitioners. An internal task force on communications will be advising us more specifically on this issue but in the meantime we should take the following steps:

1. The department's telephone inquiry service should be extended into the evening hours, until say 9:00 p.m. until the end of the filing months. The usefulness of this practice should be evaluated for next year.
2. Letters and messages to taxpayers should be reviewed and revised to make them more understandable, personalized and courteous for the taxpayer. Where appropriate, correspondence should include an indication of taxpayers' rights and responsibilities. I realize that the department is continuously reviewing and upgrading this material, however, a special effort is appropriate at this stage.
3. The department should evaluate the introduction of more store-front services and the use of a greater number of sub-offices to make tax services more accessible to more Canadians. The experience that the department now has with the seasonal taxation assistance centres will be invaluable in determining the nature and type of service centre that could be introduced.
4. Members of Parliament serve an important role in assisting taxpayers with their concerns. Would you please confirm that the Department is supporting this process by formally identifying a contact for members of Parliament in each District Office.
5. Liaison committees with tax practitioners should be formally established in each District Office to assure effective comunications on technical issues.

6. An understanding of the tax system and how interpretations affect the filing of returns is essential to support the self-assessment system. The department is already actively involved in distributing interpretive material. Could you examine ways to improve the distribution of this material as well as measures to stabilize interpretations despite the complexity of the tax law.

Administration

Taxation centres have become progressively more efficient and effective in processing returns. This year, for example, the processing effort has been very successful and I understand that the department is now ahead of its expected schedule.

You have also taken steps to make information from taxation centres more accessible through much improved inter office telecommunications. Would you take particular action during the next few months to continue to improve information accessibility from taxation centres both to help the invididual taxpayer and to support the work of various elements of District Offices.

Training is essential for all employees in all activities in the Department. Would you take steps to ensure that our training programs reflect the principles expressed in this letter and that training is oriented towards service to the public. Particularly, the training of auditors should ensure adequate knowledge of the nature of the activities that they will audit.

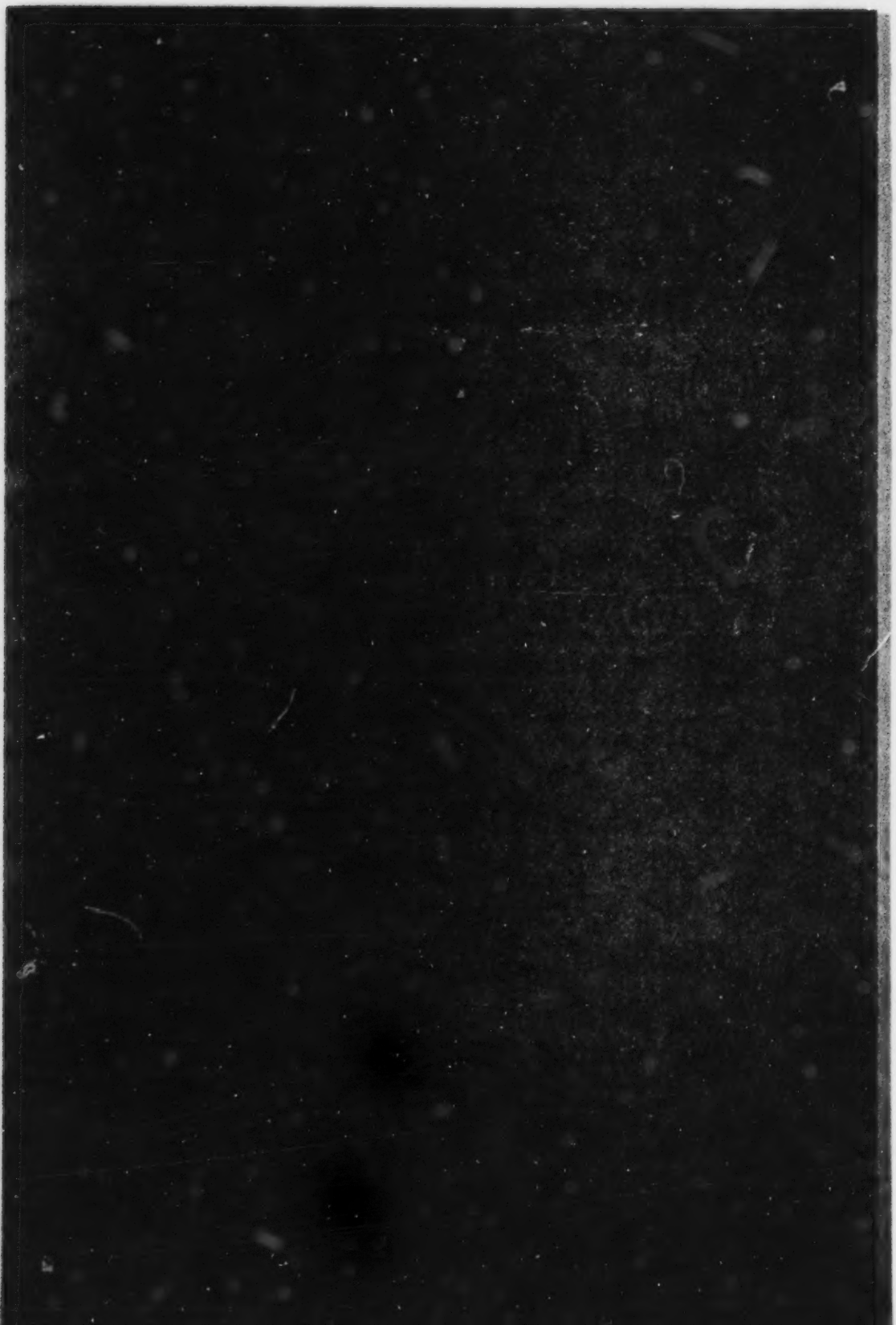
Summary

I believe that these interim measures will respond immediately and clearly to many of the current concerns identified by taxpayers until longer-term actions can address these issues on a permanent and comprehensive basis.

You take over as Deputy Minister at a crucial time for a department with a proud record of service to the public. The department is perceived to have a number of problems. Many of these result from external conditions such as a more complex body of law that reflects a more complex social and commerical world. But to maintain the self-assessment system, which has served us well, we must maintain public confidence by keeping pace with changing law and public expectations. I am sure you will find this assignment a rewarding challenge.

Pierre Bussières

APPENDIX D:
1985-1986
ANNUAL TRAINING PLAN



Revenue Canada Taxation
Revenu Canada Impôt

1985-1986 Annual Training Plan

Executive Summary

- Appendix "A" – New Needs Identified and Related Costs
- Appendix "B" – Training Pofiles

Centre for Career Development
Management Services Branch
Ottawa
April 1985

1985-1986 Annual Training Plan

EXECUTIVE SUMMARY

Significant changes are proposed to improve the administration, the quality and the quantity of departmental training. While main-stream training courses are basically sound, the effectiveness of training in contributing to departmental objectives can be improved.

Improvement should begin with the way in which training is managed. During 1985-86 a major project having the following objectives will be carried out:

- consolidate and update departmental training policy
- clarification of the roles and responsibilities of line managers
- development of a training package on the identification of training needs and the evaluation of training, for line managers
- improvement of the annual training plan process
- updating information and reporting systems
- expansion of the evaluation of training efforts in support of departmental objectives.

A major thrust for current initiatives is to close performance "gaps" through offering new or improved training courses. Proposed courses include:

- International Tax Audit course – a new two-to-three weeks training course covering transfer pricing, royalties, management fees and other non-arms-length international issues. In addition, the course will cover foreign affiliate legislation and tax haven issues.
- Current amendments training – continuation and expansion of training offered on new legislation.
- Modularization – an approach to improve current courses by more recognition of individual experience and previous education.
- Corporate Reorganizations – a new five-part course covering complex legislation.
- Partnerships – a new two week course.
- Self Study Tax Law Program – a new series of self study lessons intended for pre-classroom training and remedial training as identified by line managers.

Additional initiatives are listed at Appendix "A" with resource implications.

To have assurance that the right training is given at the right time to the right people, a more structured, mandatory system is proposed. What is required is the development of job-specific profiles outlining a schematic of training and development required for various entry characteristics. Appendix "C" explains the training profile concept.

The improvement of departmental training programs has required allocation of additional resources to CCD and recognition of the impact of additional training on the district offices and taxation centres. A particular problem has been the ability of line

managers to provide CCD with resources to assist in the design, redesign and delivery of training courses. This has resulted in delays and at times in an inability to deliver the necessary training. CCD will in future be resourced to permit funding to those offices that provide the on-loan resources.

Conclusion

In terms of person days of total departmental training requested through the annual training plan process, there is a 14% increase over the 1984-85 forecast. An additional 33% increase related to new training courses will be available in 1985-86. The new training courses are supported by regional and head office functional officials.

Departmental costs of the approved training plan covering salaries, travel, tuition and contracts total $32,208,000. Direct costs (travel, tuition and contracts) total $7,442,000.

1985-86 Plan

	Person Days	*	Salaries (000)	Travel (000)	Tuition (000)	Contracts (000)
Requested Training	167,500	+ 14%	$18,116	$4,324	$1,636	$ 691
New Training Proposed	48,800	+ 33%	7,000	1,173		680
Proposed 1985-86 – Plan	216,300	+ 47%	$25,116	$5,497	$1,636	$1,371
*over 1984-85 forecast						
Approved 1985-86 – Plan	214,050		$24,766	$4,809	$1,598	$1,035

Costs reflect participant and instructor costs. Included in the approved total person days are 195 person years for CCD (an increase of 60) and 50 on-loan person years. Tuition includes the tuition reimbursement program, Public Service Commission courses and the mandatory SM/EX training.

Requested and proposed training will result in 7.73% of total audit person years being devoted to training and 3.35% of V & C person years. This compares to 3.83% and 2.98% respectively for 1984-85.

1985-1986 ANNUAL TRAINING PLAN
NEW NEEDS IDENTIFIED AND RELATED COST

PROGRAM	PERSON YEARS	
	CCD	ON-LOAN
1) **Management Training Programs** a) How to deal with Harassment and Discrimination b) Performance Review c) Time Management d) Communication Skills e) Qualification Improvement Program	3.0	
2) **Verification and Collection Training** a) C.E.O. Study b) Conversion to Computer Based Training in Taxation Centres Programs c) Major redesign of French Office Exam Programs d) Investigative and Planning – PM2 Collectors e) Payroll Audit course f) Redesign of all Source Deductions material g) Additional Collection initiatives	18.0	28.0
3) **Audit Division Training** a) Flow Charts b) Current Amendments c) International Audit d) Corporate Reorganization e) Self-Study Tax Law f) Partnerships g) Estate and Trusts h) Modularizing Audit Programs	21.0	22.0
4) **Language Training** a) Second Language Evaluation b) Basic Training in Jonquière Taxation Centre c) To provide unexpected training identified by DO/TC/HO Directors	3.0	
5) **Training Administration** a) Problem identification b) Special Projects c) Project Management d) Micro Computer Training	15.0	
TOTAL ADDITIONAL RESOURCES	60.0	50.0

Total CCD additional P/Y funding is 60 permanent plus 50 on-loan. Additional direct costs of $3,019,000 have been allocated to cover increased training travel, tuition, contracts and overhead.

1985-1986 ANNUAL TRAINING PLAN
TRAINING PROFILES

The department hires employees from various sources with varying levels of education, knowledge, skills and experience to meet its requirements.

The concept of training profiles recognizes the varying entry levels to different positions as well as the training components essential to the attainment of acceptable job performance. A detailed identification of all positions requiring development of training profiles must occur. Following this the list should be prioritized. Task analysis and needs assessments must be performed to determine each task required to be performed for each position and the resulting training.

The training would then be grouped into courses and comparisons with existing training would identify courses which are acceptable in their present state, modifications required to existing courses and new courses that must be acquired or designed.

The courses would be structured to ensure a logical sequence which would simulate the job requirements as much as possible. On-the-job training would be identified at appropriate intervals to permit practice of knowledge and skills learned. This on-the-job training will form an important link to the formal training received and it must therefore be structured.

The basic training identified must be mandatory to ensure uniformity. Additional training for a specific position would be identified and provided to employees immediately preceding assignment of new workloads. Also, refresher training would be identified and provided at the appropriate timeframes.

This principle will not only apply for employees new to the department but also for employees of the department promoted to any new position. Also, any changes affecting the performance of employees may result in additional training needs – i.e., technological changes, legislative changes, policy and procedural changes, organizational changes, program changes and changes to departmental objectives.

A typical example of a training profile for a University recruit with no experience follows. This profile is for a PM2 Field Audit position.

EXAMPLE
TRAINING PROFILE – PM2 FIELD AUDIT

Basic – Mandatory Training

Orientation	2 weeks
Basic Tax Law	4 weeks
Field Audit Techniques	3 weeks
* Structured on-the-job training	8 weeks
Investigative Audit – T1 Proprietors	2 weeks
* Structured on-the-job training	8 weeks
Net Worth	2 weeks
* Structured on-the-job training	8 weeks
TOTAL	37 weeks

Additional mandatory training based on work assignments

Audit of: Farmers	1 week
Fishermen	1 week
* Partnerships	2 weeks
Corporations	2 weeks

Refresher/Remedial/Update Training

Selected Tax Law topics	
* – Self-Study	Various
– Flow Charts	Various
Tax Law Updates (Current amendments etc.)	Various
Training resulting from:	
Central agency mandatory training	As Developed
Changes to Departmental policies/procedures	As Developed
Changes to organizational structure – programs	As Developed
Technological changes	As Developed

* These parts of the profile are currently the only parts of the outline which are not available.

Étude sur REVENU CANADA, IMPÔT

RAPPORT SOMMAIRE

A MEMBER OF ARTHUR YOUNG INTERNATIONAL
Woods Gordon

A MEMBER OF ARTHUR YOUNG INTERNATIONAL

Woods Gordon

Management Consultants
P.O. Box 251
Royal Trust Tower
Toronto-Dominion Centre
Toronto, Canada M5K 1J7
Telephone (416) 864-1212
Telex 06-23191

Juin 1985

L'honorable Perrin Beatty, CP, Député,
Ministre du Revenu national,
Chambre des communes,
Ottawa (Ontario)

Monsieur le Ministre,

Nous avons l'honneur de vous soumettre notre «Étude sur Revenu Canada, Impôt – Rapport sommaire». Ce rapport sommaire présente les constatations et les recommandations importantes auxquelles ont donné lieu notre examen de l'administration par votre Ministère du régime fédéral d'impôt sur le revenu. Notre étude avait les trois objectifs suivants:

- diagnostiquer les problèmes au sein de Revenu Canada, Impôt;
- recommander des solutions qui amèneraient les changements requis pour assurer une administration équitable et efficace; et
- jouer le rôle d'un agent de changement.

L'étude que nous avons effectuée nous a amené à recommander quelque 400 changements au sein de votre Ministère.

En ce qui concerne le diagnostic des problèmes, peu de temps après que nous ayions été chargés de ce travail en janvier 1984, nous avons invité le grand public, les députés du Parlement, les fiscalistes professionnels, et les entreprises à nous faire part de leurs vues sur les secteurs à problème au sein de Revenu Canada, Impôt. Les renseignements que nous avons ainsi recueillis reflétaient ceux qui avaient été fournis au Groupe d'étude sur les activités de Revenu Canada constitué par le parti progressiste-conservateur, qui se trouvait alors dans l'opposition. Nous avons également commandité une enquête sur les attitudes des quelque 4 500 employés permanents du Ministère. Les questions soulevées par ces diverses personnes nous ont aidé à mieux cerner les nombreux éléments du fonctionnement interne de ce ministère pour lesquels une révision s'imposait.

La tâche de Revenu Canada, Impôt est essentielle, mais elle est souvent difficile et impopulaire. Vos fonctionnaires doivent exécuter des tâches très nombreuses et diverses, qui consistent à la fois à appliquer la Loi de l'impôt sur le revenu et à servir le public. L'enquête sur les attitudes du personnel a révélé que celui-ci avait le souci de bien faire son travail, en dépit de sa difficulté, mais que les opinions différaient en ce qui concernait l'équilibre à établir entre l'application des règlements et le service au public.

Tout au début de notre étude, nous avons fait remarquer que l'absence d'un mandat complet et explicite fixant les objectifs d'ensemble du Ministère, rendait ces tâches encore plus ardues. En fait, en l'absence d'un mandat reconnu, nous n'aurions pas disposé de cadre dans lequel inscrire nos recommandations.

Le Ministère a donc élaboré un mandat qu'il a présenté en juillet 1984, sous le titre de «Mandat et principes opérationnels» et qu'il a communiqué à tous les employés. Ce document fort long prévoyait un équilibre équitable entre l'objectif de service et celui d'application. Votre récente «Déclaration des droits du contribuable» fait sienne les principes de ce mandat. Un grand nombre de nos recommandations reflètent et renforcent les objectifs et les principes exprimés dans ces deux documents.

Au cours du printemps et de l'été 1984, pendant que notre étude se poursuivait, nous avons régulièrement tenu des réunions avec le sous-ministre et d'autres cadres supérieurs de votre Ministère. Au cours de ces rencontres, nous avons discuté avec eux de nos constatations et de nos premières recommandations. À partir d'août 1984, afin de faciliter un examen systématique de nos constatations, nous avons commencé à remettre à vos fonctionnaires les ébauches des chapitres de notre rapport détaillé, contenant nos analyses, nos constatations et les autres recommandations que nous avions faites jusque-là. Tous ces documents ont été revus et examinés dans le détail avec vos fonctionnaires. À notre avis, cette méthode les a aidé à se faire une idée beaucoup plus précise de certains des changements complexes qui s'imposaient. Ce sommaire, qui a été mis à jour jusqu'à la date du 1er mars 1985, rappelle toutes les constatations et recommandations principales décrites dans le rapport détaillé.

La conclusion essentielle de notre rapport est que si, à des nombreux égards, le fonctionnement du Ministère donnait satisfaction, il existait de sérieux problèmes dans certaines fonctions.

Le régime fiscal fonctionne de manière satisfaisante pour la très grande majorité des 15 millions de particuliers canadiens qui produisent une déclaration d'impôt sur le revenu chaque année, et dont beaucoup bénéficient ensuite d'un remboursement. L'efficacité de ce service montre bien l'ordre élevé de priorité accordé au processus par la haute direction et l'importance des ressources allouées au traitement de ces déclarations et de ces remboursements.

Il existe cependant deux domaines importants où des améliorations s'imposent à Revenu Canada, Impôt. En premier lieu, ses rapports avec les entreprises, petites et grandes, n'étaient pas satisfaisants; c'était également le cas de ses rapports avec la minorité de particuliers qui ont des contacts supplémentaires avec le Ministère après le processus initial que constitue la déclaration d'impôt. En second lieu, un certain nombre de structures, de politiques et de pratiques fondamentales en matière de gestion avaient besoin d'être corrigées.

Les mémoires qui nous ont été soumis, le rapport du Groupe d'étude sur les activités de Revenu Canada, et nos propres enquêtes, nous ont aussi amené à conclure qu'au cours des années qui ont précédé 1983, le personnel du Ministère s'était montré plus sévère à l'égard des contribuables qui avaient été choisis pour faire l'objet de contacts supplémentaires. Nous avons trouvé des preuves de cotisations arbitraires, de mesures de recouvrement exagérément brutales, et de mauvaises

communications avec les contribuables. Nous estimons que pendant un certain temps, le Ministère a trop mis l'accent sur l'application de la Loi de l'impôt sur le revenu, et pas assez sur la prestation de services aux contribuables.

Il y a plusieurs raisons à l'évolution de cette attitude. Le droit était devenu plus complexe et sujet à des interprétations diverses de la part du personnel du Ministère. Les fiscalistes se lancaient dans une planification fiscale vigoureuse. Sur le plan interne, le mécontentement régnait à cause de la décentralisation des centres fiscaux décidée par le gouvernement. Le gouvernement n'avait pas suffisamment accru les ressources du Ministère pour permettre au personnel des Cotisations, de la Vérification, et des Recouvrements de faire face à l'augmentation de la charge de travail. Afin d'exercer plus de pression sur leur personnel, certains gestionnaires faisaient un mauvais usage du système d'évaluation du rendement récemment mis en oeuvre. Finalement, l'abscès causé par tous ces problèmes latents a crevé en 1983 au moment où le Canada se trouvait en plein milieu d'une grave récession économique qui soumettait de nombreux contribuables à de sévères contraintes financières, alors que les contraintes fiscales rendaient plus importantes les recettes dans ce domaine.

À notre avis, c'est la gestion interne de Revenu Canada, Impôt qui est le secteur où le besoin d'amélioration se fait le plus sentir. Nous avons relevé des lacunes dans la démarche utilisée par le Ministère dans les domaines suivants:

- planification d'ensemble à long terme;
- gestion des ressources humaines;
- formation du personnel de tous niveaux;
- utilisation de l'information de gestion;
- communication, tant sur le plan interne qu'externe;
- utilisation de la régionalisation des structures, et
- coordination de la haute direction.

Ces problèmes de gestion n'ont pas seulement eu de graves répercussions au sein du Ministère, ils en ont eu également sur ses rapports avec les contribuables et le grand public.

Les recommandations contenues dans ce rapport ont pour objet d'améliorer l'organisation du Ministère, la gestion des ressources humaines, l'utilisation des systèmes d'information de gestion, et d'une façon générale, les procédures de gestion. À notre avis, leur adoption aidera votre Ministère à administrer le régime fiscal avec plus d'efficience et d'efficacité.

Des mesures ont déjà été prises pour mettre en oeuvre bon nombre des recommandations importantes que nous avons faites, en particulier celles qui concernaient le service aux contribuables et la communication avec eux. Voici quelques exemples de recommandations clées de Woods Gordon qui ont déjà donné lieu à des mesures:

- les «quotas» ont été éliminés;
- les contribuables doivent être considérés comme innocents jusqu'à ce qu'on ait fait la preuve de leur culpabilité en ce qui concerne le paiement d'impôt faisant l'objet d'une contestation;

- les contribuables doivent être contactés avant de les soumettre à une nouvelle cotisation ou à une action en recouvrement;
- les techniques de publicité tapageuse avant l'engagement de poursuites contre certains contribuables ont été abandonnées;
- la sécurité en direct des dossiers informatisés des contribuables a été améliorée;
- une attitude plus compréhensive à l'égard des problèmes des groupes d'intérêt; et
- d'une façon générale, la communication avec les contribuables s'est améliorée.

Certaines des recommandations que nous avons faites sont en voie d'être appliquées, comme le montrent les exemples ci-dessous:

- l'amélioration des messages automatisés se poursuit; cependant, beaucoup d'entre eux demeurent sybillins et ont besoin d'être plus explicites;
- on établit des plans pour apporter des améliorations sensibles à la formation du personnel en 1985-1986;
- les critères de sélection du personnel ont été raffinés;
- l'administration du processus de classification des emplois est plus efficace;
- on a établi des lignes directrices plus équilibrées et plus rationnelles pour l'évaluation du rendement;
- d'autres améliorations sont en préparation en ce qui concerne la communication avec les contribuables et leurs conseillers;
- on consulte les contribuables et leurs conseillers sur un plus grand nombre de sujets;
- la consultation permanente entre Revenu Canada, Impôt et le ministère des Finances s'est nettement améliorée;
- l'amélioration du processus de décisions anticipées, notamment en ce qui concerne la diversification des circonstances donnant lieu à une décision du Ministère; et l'intention de commencer à publier les décisions d'intérêt général;
- on a augmenté le nombre des vérificateurs et on a diffusé de nouvelles directives en matière de vérification; cependant, il reste encore du travail à faire pour améliorer l'efficacité de la fonction de vérification; et
- on fait de plus gros efforts à tous les niveaux pour régler les conflits avec les contribuables.

D'autres changements recommandés par nous sont actuellement à l'étude. Ils ont en général trait à des questions de gestion plus complexes et ne pourront être mis en oeuvre qu'après un processus d'élaboration plus détaillé, ou la prestation de ressources supplémentaires. Nous avons par exemple recommandé que:

- on élabore un bref énoncé du mandat du Ministère qui concorde avec la Déclaration des droits du contribuable;
- le gouvernement redouble d'efforts sur le plan de l'organisation des structures pour s'assurer que Revenu Canada continue à contribuer au processus d'élaboration de la politique fiscale;
- la régionalisation du Ministère soit pleinement réalisée;

- un processus de planification de la stratégie plus complet soit mis en oeuvre;
- on parvienne à une meilleure utilisation des systèmes d'information de gestion pour permettre aux gestionnaires de mieux contrôler les diverses activités du Ministère; et
- on s'efforce de mieux attirer l'attention du public sur l'économie parallèle afin d'améliorer les niveaux d'observation des règlements.

Un certain nombre d'autres changements recommandés par nous exigent que la politique actuelle du gouvernement et la Loi de l'impôt sur le revenu soient modifiées. Nous avons, par exemple, recommandé qu'on étudie des méthodes qui permettraient de simplifier, ou d'éliminer, l'obligation de remplir une déclaration d'impôt annuelle pour de nombreux Canadiens.

Depuis que nous avons été chargés de cette étude au début de 1984, beaucoup a été fait pour améliorer la qualité de l'administration fiscale. Le processus de changement au sein du Ministère a vu son rythme s'accélérer depuis l'automne 1984. Lorsque nous faisons une comparaison avec cette époque, nous sommes favorablement impressionnés par les nombreux changements de caractère positif qu'a connu Revenu Canada, Impôt. Aujourd'hui, les Canadiens sont mieux servis par leur administration fiscale et à notre avis, le rendement de celle-ci peut être maintenu et même amélioré.

Nous tenons à vous remercier du temps que votre sous-ministre, M. Harry Rogers et vous-même avez bien voulu nous consacrer au cours de cette étude. Votre vision d'une saine administration fiscale pour le Canada, et la justesse et l'importance des questions que vous avez soulevées, ont joué un rôle important dans la rédaction de ce rapport. Nous tenons également à souligner à nouveau le souci de nous aider et l'attitude positive manifestés par un si grand nombre de vos fonctionnaires de divers points du Canada pendant toute la durée de cette étude.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre considération.

W.A. Farlinger, FCA

Remerciement

Remerciements aux traducteurs du Secrétariat d'État qui ont produit la version française du rapport

PRÉFACE

Ce rapport sommaire décrit les principales constatations et recommandations découlant de notre examen de l'administration de la Loi de l'impôt sur le revenu par Revenu Canada, Impôt. Il souligne également un certain nombre de questions de gestion fondamentales auxquelles il reste à trouver une solution pour assurer un équilibre approprié entre le service au public et l'application des règlements et pour maintenir l'amélioration de la qualité du service dont bénéficient actuellement les contribuables.

Nous présentons également un rapport détaillé qui décrit les fonctions et systèmes complexes au sein du Ministère, ainsi que les nombreuses analyses statistiques que nous avons effectuées. Le rapport détaillé comprend des recommandations de caractère plus technique concernant la gestion interne du Ministère. Alors que le rapport détaillé présente les constatations auxquelles nous étions parvenus au 31 août 1984, ce rapport sommaire a été mis à jour à la date du 1er mars 1985.

Bien que le Ministère ait commencé à régler les questions fondamentales qui influent sur ses activités à long terme, il reste encore beaucoup à faire. Les recommandations contenues dans ces deux rapports devraient lui être utiles à cet égard.

Nous tenons à exprimer nos remerciements aux nombreuses personnes qui nous ont aidé à réaliser cette étude. Malgré une certaine appréhension au départ, les cadres et employés du Ministère nous ont apporté leur pleine coopération pour essayer de trouver des solutions aux diverses questions soulevées. Nous avons également été beaucoup aidé par les nombreux organismes qui nous ont soumis des mémoires, ainsi que par les particuliers qui nous ont écrit pour nous informer de la nature de leurs rapports avec le Ministère. Finalement, les commissaires du Inland Revenue au Royaume-Uni, et du Internal Revenue Service aux États-Unis, ont passé plusieurs jours avec nous et le sous-ministre, M. Harry Rogers, ce qui nous a permis de nous faire une idée précise de la manière dont ils s'efforçaient de régler les difficultés auxquelles était confrontée l'administration fiscale des trois pays.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES PIÈCES		IX
CHAPITRE 1:	**MANDAT ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE**	
	TABLE DES MATIÈRES	1
	1.1 INTRODUCTION	3
	1.2 MÉTHODOLOGIE	5
	1.3 PRÉOCCUPATIONS EXTÉRIEURES	5
	1.4 PRÉOCCUPATIONS DU PERSONNEL	7
	1.5 SUIVI DES ÉVÉNEMENTS AUXQUELS REVENU CANADA, IMPÔT A ÉTÉ ASSOCIÉ AU COURS DE L'ÉTUDE	10
	1.6 MISSION DE REVENU CANADA, IMPÔT	10
	1.7 REVUES INTÉRIMAIRES DE LA SITUATION	10
CHAPITRE 2:	**CHRONOLOGIE DES ÉVÉNEMENTS**	
	TABLE DES MATIÈRES	13
	2.1 INTRODUCTION	15
	2.2 PRINCIPALES TENDANCES	16
	2.3 PRINCIPAUX ÉVÉNEMENTS	16
	2.4 ÉVÉNEMENTS DU 19 JANVIER 1984 AU 1er MARS 1985	19
	2.5 RÉSUMÉ	20
CHAPITRE 3:	**ATTITUDES ET PRÉOCCUPATIONS DU PERSONNEL**	
	TABLE DES MATIÈRES	23

3.1 INTRODUCTION 25

3.2 CONTEXTE ET MÉTHODOLOGIE DE L'ENQUÊTE 26

3.3 CONSTATATIONS DE L'ENQUÊTE 26

CHAPITRE 4: CADRE DE LA POLITIQUE FISCALE

TABLE DES MATIÈRES 39

4.1 INTRODUCTION 41

4.2 SOURCES DE LA LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU 42

4.3 RECOURS À LA LOI DE L'IMPÔT POUR ASSURER L'APPLICATION DE LA POLITIQUE SOCIALE 43

4.4 LE PROCESSUS DE MODIFICATION DE LA LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU 44

4.5 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 46

CHAPITRE 5: LE RÉGIME CANADIEN D'AUTOCOTISATION DE L'IMPÔT

TABLE DES MATIÈRES 51

5.1 INTRODUCTION 53

5.2 PRINCIPES FONDAMENTAUX DU RÉGIME CANADIEN D'AUTOCOTISATION 53

5.3 UNE AUTRE APPROCHE, CELLE DU ROYAUME-UNI 56

5.4 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 57

CHAPITRE 6: ORGANISATION

TABLE DES MATIÈRES 65

6.1 INTRODUCTION 67

6.2 STRUCTURES ACTUELLES 67

6.3 CONSIDÉRATIONS-CLÉ 72

6.4 QUESTIONS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION DANS UNE REVUE ORGANISATIONNELLE 74

6.5 MÉCANISMES DE COORDINATION 80

6.6 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 81

CHAPITRE 7: PLANIFICATION DE LA STRATÉGIE

TABLE DES MATIÈRES 85

7.1 INTRODUCTION 87

7.2 DESCRIPTION DES SYSTÈMES 87

7.3 INDICATEURS DE SAINE PLANIFICATION DE LA STRATÉGIE 88

7.4 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 89

CHAPITRE 8: COMMUNICATIONS

TABLE DES MATIÈRES 93

8.1 INTRODUCTION 95

8.2 MANDAT ET PRINCIPES OPÉRATIONNELS DU MINISTÈRE 95

8.3 DESCRIPTION DES SYSTÈMES 96

8.4 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 98

CHAPITRE 9: CONTRÔLE DE LA QUALITÉ, VÉRIFICATION ET ÉVALUATION DES PROGRAMMES

TABLE DES MATIÈRES 107

9.1 INTRODUCTION 109

9.2 CONTRÔLE DE LA QUALITÉ 109

9.3 VÉRIFICATION 111

9.4 ÉVALUATION DES PROGRAMMES 112

9.5 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 112

CHAPITRE 10: GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

TABLE DES MATIÈRES 117

10.1 INTRODUCTION 119

10.2 DESCRIPTION DES SYSTÈMES 120

10.3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 126

CHAPITRE 11: CONTINGENTS

TABLE DES MATIÈRES 135

11.1 INTRODUCTION 137

11.2 L'USAGE DE NORMES 137

11.3 LE BESOIN DE NORMES INDIVIDUELLES DE RENDEMENT 139

11.4 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 140

CHAPITRE 12: FORMATION

TABLE DES MATIÈRES 145

12.1 INTRODUCTION 147

12.2 DESCRIPTION DES SYSTÈMES 147

12.3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 149

CHAPITRE 13: TRAITEMENT DES DONNÉES

TABLE DES MATIÈRES 155

13.1 INTRODUCTION 157

13.2 DESCRIPTION DU SYSTÈME INFORMATIQUE T1 158

13.3 TRAITEMENT DES T1 POUR 1983 ET 1984 159

13.4 SÉCURITÉ ET ACCÈS AUX DONNÉES INFORMATIQUES 160

13.5 SYSTÈME INFORMATIQUE T2 160

13.6 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 160

CHAPITRE 14: SYSTÈMES D'INFORMATION DE GESTION

TABLE DES MATIÈRES 163

14.1 INTRODUCTION 165

14.2 DESCRIPTION DES SYSTÈMES 165

14.3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 167

CHAPITRE 15: ACTIVITÉS DE COTISATION COURANTES

TABLE DES MATIÈRES 173

15.1 INTRODUCTION 175

15.2 DESCRIPTION DES SYSTÈMES 175

15.3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 180

CHAPITRE 16: RÔLE

TABLE DES MATIÈRES 195

16.1 INTRODUCTION 197

16.2 DESCRIPTION DES SYSTÈMES 197

16.3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 200

CHAPITRE 17: VÉRIFICATION

TABLE DES MATIÈRES 205

17.1 INTRODUCTION 207

17.2 LE PROCESSUS DE VÉRIFICATION 207

17.3 PROFIL DES ACTIVITÉS DE LA DIRECTION DE LA VÉRIFICATION 208

17.4 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 213

CHAPITRE 18: ENQUÊTES SPÉCIALES

TABLE DES MATIÈRES 227

18.1 INTRODUCTION 229

18.2 DESCRIPTION DES SYSTÈMES 229

18.3 INOBSERVATION 230

18.4 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 231

CHAPITRE 19: RAJUSTEMENTS DEMANDÉS PAR LES CONTRIBUABLES

TABLE DES MATIÈRES 235

19.1 INTRODUCTION 237

19.2 DESCRIPTION DES SYSTÈMES 237

19.3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 239

CHAPITRE 20: APPELS

TABLE DES MATIÈRES 243

20.1 INTRODUCTION 245

20.2 PROCESSUS RELATIF AUX APPELS 245

20.3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 247

CHAPITRE 21: RECOUVREMENTS

TABLE DES MATIÈRES 259

21.1 INTRODUCTION 261

21.2 LE PROCESSUS DE RECOUVREMENT 261

21.3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 267

CHAPITRE 22: BULLETINS D'INTERPRÉTATION ET CIRCULAIRES D'INFORMATION

TABLE DES MATIÈRES 225

22.1 INTRODUCTION 277

22.2 DESCRIPTION DES SYSTÈMES 277

22.3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 278

CHAPITRE 23: DÉCISIONS ANTICIPÉES

TABLE DES MATIÈRES 283

23.1 INTRODUCTION 285

23.2 DESCRIPTION DES SYSTÈMES 285

23.3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 288

CHAPITRE 24: DIVISION DE L'ENREGISTREMENT

TABLE DES MATIÈRES 293

24.1 INTRODUCTION 295

24.2 DESCRIPTION DES SYSTÈMES 295

24.3 CONSTATATION ET RECOMMANDATION 297

CHAPITRE 25: GROUPES D'INTÉRÊT

TABLE DES MATIÈRES 299

25.1 INTRODUCTION 301

25.2 LE LIEN ENTRE LES ARTISTES ET REVENU CANADA, IMPÔT, 1983-1984 302

25.3 OBSERVATIONS SUR D'AUTRES GROUPES D'INTÉRÊT 303

25.4 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 305

ANNEXE A: COMMUNIQUÉ DE PRESSE 309

ANNEXE B: MANDAT ET PRINCIPE OPÉRATIONNELS 313

ANNEXE C: LETTRE DU MINISTRE AU SOUS-MINISTRE 321

ANNEXE D: PLAN DE FORMATION ANNUELLE 1985-1985 329

LISTE DES PIÈCES

1.1 Mandat

1.2 Chronologie des événements publics antérieurs au début de l'étude

1.3 Journaux utilisés pour solliciter le point de vue des contribuables

1.4 Liste des associations et organismes ayant présenté des mémoires

1.5 Événements ayant eu une incidence sur Revenu Canada, Impôt, janvier 1984 – mars 1985

3.1 Différentes conceptions du rôle de Revenu Canada, Impôt

3.2 Selon vous, quel est le rôle principal de Revenu Canada, Impôt?

3.3 Points de vue sur l'honnêteté des contribuables

3.4 Y a-t-il eu des changements qui ont encouragé les vérificateurs et les agents de recouvrements à «se montrer plus durs»?

3.5 Le processus d'évaluation vous encourage-t-il à vous montrer plus sévère?

3.6 Le processus actuel permet une évaluation exacte de . . .

5.1 «Déclaration des droits du contribuable»

6.1 Bureaux de l'impôt de Revenu Canada

6.2 Organigramme de Revenu Canada, Impôt – 1er mars 1985

6.3 Organigramme d'un bureau de district

10.1 Revenu Canada, Impôt – Effectif des employés permanents et occasionnels

10.2 Participation aux revues du travail

10.3 Rétro-information au sujet du rendement

10.4 Satisfaction à l'égard du système de revue du rendement

10.5 Exactitude de l'évaluation du rendement

12.1 Dans le poste actuel, combien de fois recevez-vous des séances de formation pour vous permettre d'améliorer vos compétences ou connaissances ou de les mettre à jour?

12.2 Dans le poste actuel, combien de fois devriez-vous recevoir des séances de formation pour vous permettre d'améliorer vos compétences ou connaissances ou de les mettre à jour?

12.3 Au cours des 12 derniers mois, combien de jours ouvrables avez-vous consacrés à des séances de formation?

12.4 Combien de temps après votre entrée en fonctions avez-vous reçu la formation relative à votre poste actuel?

15.1 Revenu Canada, centre fiscal, traitement de base des T1

15.2 Graphique 1: Résultats des opérations de traitement hebdomadaires, nombre de déclarations T1 Ensemble du Canada - 1984
Graphique 2: Temps moyen de traitement des déclarations T1 par date d'arrivée simulée pour chaque exercice financier

15.3 Graphique 1: Analyse du courrier et des versements en espèces - Ensemble du Canada - 1984
Graphique 2: Analyse de la production des opérations de cotisation - Ensemble du Canada - 1984

15.4 Graphique 1: Analyse de la production des Services mécanographiques - Ensemble du Canada - 1984
Graphique 2: Analyse de la production du Traitement informatique - Ensemble du Canada - 1984

15.5 Graphique 1: Arrivages effectifs et prévus des déclarations T1 - Ensemble du Canada - 1981
Graphique 2: Arrivages effectifs et prévus des déclarations T1 - Ensemble du Canada - 1982

15.6 Graphique 1: Arrivages effectifs et prévus des déclarations T1 - Ensemble du Canada - 1981
Graphique 2: Arrivages effectifs et prévus des déclarations T1 - Ensemble du Canada - 1984

15.7 Graphique 1: Capacité informatique non utilisée - 1983
Graphique 2: Capacité informatique non utilisée - 1984

17.1 Étendue des vérifications par région - Vérification sur place, Vérification des entreprises et Vérification des dossiers de base

17.2 T2 et T1 - Étendue de la vérification par palier de revenu 1981-1983

17.3 Vérification des déclarations T1 et T2

20.1 Disposition des avis d'opposition

20.2 Graphique 1: Avis d'opposition reçus de sources diverses par année financière
Graphique 2: Avis d'opposition par sources de cotisations par année financière

20.3 Avis d'opposition à la cotisation initiale - Questions les plus fréquemment soulevées

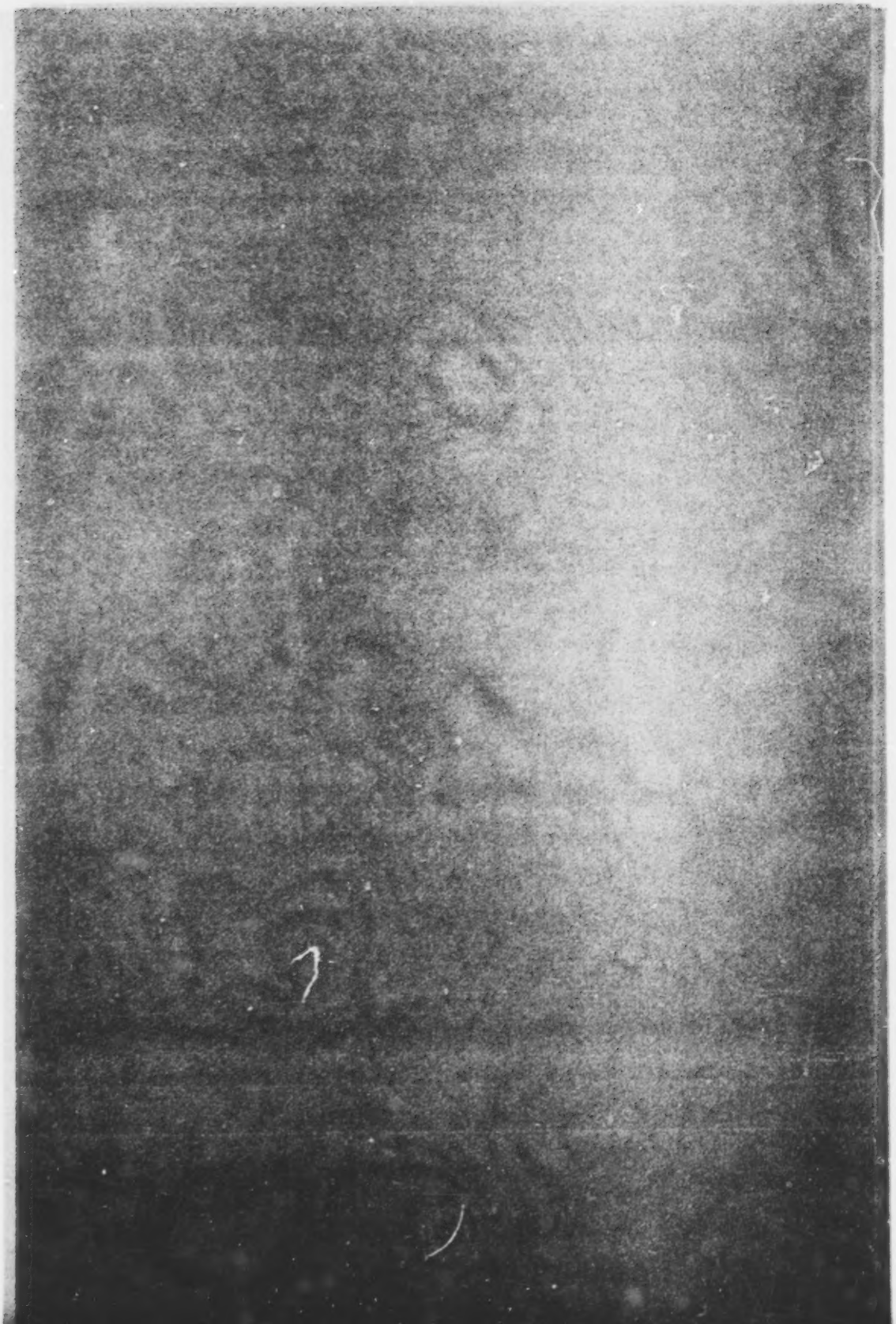
20.4 Comparaison des activités de cotisation, de vérification et d'appels

21.1 Valeur en dollars des comptes à recevoir à la fin de l'année financière

21.2 Revenu Canada, Impôt - Processus de recouvrement

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 1:	**MANDAT ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE**	**3**
	1.1 INTRODUCTION	3
	1.2 MÉTHODOLOGIE	5
	1.2.1 Comparaisons avec d'autres pays	5
	1.3 PRÉOCCUPATIONS EXTÉRIEURES	5
	1.3.1 Réunions du caucus fédéral	5
	1.3.2 Annonce destinée à susciter les commentaires des contribuables	7
	1.3.3 Groupe de travail progressiste-conservateur	7
	1.3.4 Préoccupations des entreprises, des syndicats et des organismes professionnels	7
	1.4 PRÉOCCUPATIONS DU PERSONNEL	7
	1.5 SUIVI DES ÉVÉNEMENTS AUXQUELS REVENU CANADA, IMPÔT A ÉTÉ ASSOCIÉ AU COURS DE L'ÉTUDE	10
	1.6 MISSION DE REVENU CANADA, IMPÔT	10
	1.7 REVUES INTÉRIMAIRES DE LA SITUATION	10



CHAPITRE 1: MANDAT ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

1.1 INTRODUCTION

En janvier 1984, l'honorable Pierre Bussières, qui occupait alors le poste de ministre du Revenu national, a chargé W.A. Farlinger, FCA, associé de la société Woods Gordon, d'entreprendre une étude sur l'administration de la Loi de l'impôt sur le revenu, en s'appuyant sur les ressources de sa propre société. Le mandat initial de cette étude figure à la pièce 1.1 (voir également le communiqué de presse complet à l'Annexe A).

En février 1984, les principaux associés du groupe d'étude Woods Gordon ont procédé à un premier examen des grandes lignes des activités de Revenu Canada, Impôt, afin de faciliter l'élaboration d'un plan de travail. Cette tâche terminée, nous en avons discuté avec l'honorable Pierre Bussières, ministre du Revenu national, et nous sommes convenus avec lui que la prochaine étape de l'étude devrait être un diagnostic des fonctions assurées par Revenu Canada, Impôt. La portée de ce diagnostic a été déterminée pour chaque composante, en consultation avec le Ministre.

On a ensuite passé en revue les détails de ce plan de travail avec le Comité de direction du projet, qui avait été constitué par le ministre du Revenu national. Ce comité comprenait quatre cadres supérieurs du ministère des Finances et trois autres de Revenu Canada, Impôt. Après que le comité de direction ait proposé quelques modifications mineures, le plan de travail a été approuvé et l'étude a démarré.

En juillet 1984, le nouveau ministre du Revenu national, l'honorable Roy MacLaren, a demandé à M. Farlinger de prolonger son mandat afin d'étudier d'autres formules possibles d'organisation de Revenu Canada, Impôt.

À la suite de sa nomination comme ministre du Revenu national en septembre 1984, nous avons rencontré l'honorable Perrin Beatty à plusieurs reprises afin de le mettre au courant de l'état d'avancement et de l'orientation générale de notre étude.

Compte tenu des données confidentielles auxquelles notre personnel serait amené à avoir accès, il a été convenu que le personnel de Woods Gordon signerait le même engagement d'observation du caractère confidentiel des documents que le fait le personnel de Revenu Canada, Impôt. Les 195 membres de notre personnel qui participent à cette étude ont tous signé cet engagement.

Pièce 1.1

Mandat

«Le mandat relatif à cette étude requiert que l'expert-conseil, tout en tenant compte des droits légaux des contribuables et le besoin d'encourager l'appui de la population dans notre régime d'autocotisation, cherchera à déterminer si les aspects suivants des activités du Ministère sont satisfaisants:

a) le niveau des services que le Ministère offre au public;

b) le volume, l'impartialité, l'uniformité, la portée et la rapidité des activités de vérification et d'établissement des cotisations par le Ministère.

Il formulera ensuite des recommandations sur ces sujets.

Plus précisément, l'expert-conseil examinera:

a) les structures des bureaux locaux et du Bureau principal, particulièrement à la lumière des nouvelles techniques de communication;

b) les politiques et procédures de fonctionnement destinées à assurer l'application équitable des lois fiscales;

c) les systèmes de communication avec le public et à l'intérieur du Ministère;

d) les systèmes d'information de gestion, du point de vue de leur capacité de faciliter la planification et le contrôle de la gestion;

e) les normes servant à mesurer les opérations;

f) les programmes ministériels de formation du personnel et de perfectionnement des gestionnaires.

La protection du caractère confidentiel des renseignements sur les contribuables sera assurée. Toutefois, l'expert-conseil aura accès aux documents et à l'information qui pourront lui être utiles dans la réalisation de sa tâche. On lui fournira des données sous forme d'indicateurs de charge de travail et de délais de réponse afin qu'il puisse analyser les activités du Ministère au cours des dernières années et prédire les tendances probables.

Source: Extrait du communiqué de presse de janvier 1984 (voir l'Annexe A)

1.2 MÉTHODOLOGIE

Dans l'examen de chaque fonction, nous nous en sommes tenus au même plan type. En règle générale, nous commencions toujours par une analyse des données recueillies au cours du diagnostic initial. Nous avons ensuite étudié les rapports d'attitudes internes effectués par le Ministère au cours de ces cinq dernières années ou antérieurement, lorsque cela se justifiait. Nous avons également passé en revue les sections pertinentes du Manuel des opérations de l'Impôt (MOI), qui est un document exhaustif regroupant les politiques administratives et les procédures d'exploitation du Ministère. Nous avons enfin eu des entretiens approfondis avec certaines personnes du Bureau central, à Ottawa, qui étaient directement ou indirectement responsables de la fonction à l'étude.

Nous avons rendu visite à dix-huit bureaux de district et à six centres fiscaux, nous en avons étudié leurs diverses fonctions et recueilli les points de vue des employés de divers niveaux.

Nous avons étudié ces fonctions dans le contexte de nos constatations antérieures et également dans le but de décrire les liens existants entre ces diverses fonctions.

Lorsque la collecte et l'analyse des renseignements a été terminée, des cadres supérieurs du Ministère ont examiné notre description de chaque fonction, afin de nous assurer que la description du système qui existait en janvier 1984 et des changements apportés avant le 1er mars 1985 était exacte.

1.2.1 Comparaisons avec d'autres pays

Pour mieux situer notre étude des activités de Revenu Canada, Impôt, nous avons examiné la conception et l'administration des régimes fiscaux de plusieurs autres pays et nous nous sommes rendus au Royaume-Uni et aux États-Unis en compagnie du sous-ministre H.G. Rogers.

1.3 PRÉOCCUPATIONS EXTÉRIEURES

Après avoir étudié **Hansard** et analysé les commentaires des médias sur Revenu Canada, Impôt, nous avons constaté que de nombreux groupes et particuliers qui traitent régulièrement avec le Ministère s'inquiétaient, pour un certain nombre de raisons précises, de la manière dont celui-ci administrait la Loi de l'impôt sur le revenu. La pièce 1.2 contient une liste des événements qui ont marqué la fin de 1983 et le début de 1984. Dans toute notre étude, nous avons examiné les craintes suscitées par ces événements ainsi que d'autres.

1.3.1 Réunions du caucus fédéral

Au début de notre étude, l'honorable Pierre Bussières, qui était alors ministre du Revenu national, avait invité des représentants des caucus fédéraux du parti libéral, du parti progressiste-conservateur et du parti des nouveaux démocrates à rencontrer M. W.A. Farlinger et ses collègues afin de leur faire part de leurs vues sur l'administration de la Loi de l'impôt sur le revenu. Cette décision a permis à M. Farlinger et à deux autres

Pièce 1.2

Chronologie des événements publics antérieurs au début de l'étude

1983

17 novembre:	Affaire des **dossiers de Kitchener-Waterloo:** La demande d'accès à des documents municipaux informatisés présentée par le bureau de district de Kitchener est portée à l'attention de la Chambre des communes par l'honorable Perrin Beatty.
19 novembre:	L'honorable Perrin Beatty dépose une plainte auprès du Commissaire à la protection contre Revenu Canada, Impôt.
29 novembre:	Première mention, à la Chambre des communes, de l'utilisation d'un système de quotas par les vérificateurs. Les progessistes-conservateurs déclarent que les bureaux de Kitchener, de Hamilton, de Calgary et de Toronto étaient tenus de réaliser des recettes d'un certain montant en un laps de temps donné.
1er décembre:	La Conférence canadienne des arts déclare que les artistes sont indûment pénalisés lorsqu'on leur fixe une nouvelle cotisation et qu'on leur impose des arrérages à payer sur les déductions qui leur avaient été accordées antérieurement.
2 décembre:	L'Alliance de la Fonction publique du Canada se plaint de l'utilisation de quotas pour mesurer le rendement des employés du Ministère.
9 décembre:	Le Nouveau parti démocratique du Canada réclame une réévaluation des déclarations d'impôt des artistes, musiciens, etc. afin d'obtenir le rétablissement des déductions accordées auparavant et réclame la création d'un comité spécial et d'un moratoire jusqu'à ce que le Parlement puisse examiner la question.
13 décembre:	Le Comité permanent des communications et de la culture constitue un sous-comité chargé d'étudier le système d'imposition des artistes exécutants et des artistes du spectacle.
19 décembre:	Après enquêtes au Ministère, le ministre du Revenu national reconnaît l'existence de systèmes de quotas dans certains domaines mais souligne le fait qu'il ne s'agit pas là d'une politique de son Ministère et qu'il sera mis fin à cette pratique.
22 décembre:	Le député Chris Speyer présente un document du bureau de district de Toronto prouvant l'existence d'un système de quotas.

1984

16 janvier:	L'Opposition déclare que les demandes formelles au tiers présentées par Revenu Canada, Impôt aux petites entreprises et le gel des comptes bancaires compromettent les chances d'obtenir un crédit et nuisent aux relations entre banquier et client.
19 janvier:	Le ministre du Revenu national charge W.A. Farlinger, FCA, de Woods Gordon d'effectuer une enquête sur l'administration de la Loi de l'impôt sur le revenu.

membres du groupe d'étude de rencontrer des représentants du caucus du parti progressiste-conservateur et du parti libéral. La majorité de ces députés se sont montrés extrêmement critiques à l'égard des activités de Revenu Canada, Impôt. Les questions soulevées par les divers caucus sont traitées dans la suite de ce rapport.

1.3.2 Annonce destinée à susciter les commentaires des contribuables

Nous avons rédigé une annonce qui était conçue pour obtenir le point de vue des contribuables sur l'administration de la Loi de l'impôt sur le revenu. Cette annonce a été publiée dans des journaux de diverses régions du Canada, choisis en fonction de leur circulation et de leur répartition géographique. Leur liste apparaît à la pièce 1.3. Chaque réponse de contribuable a été classée en fonction du type de problème, du domaine fonctionnel et du bureau de district ou du centre fiscal intéressé. Lorsque cela se justifiait et que le contribuable était d'accord, nous avons transmis la lettre au Ministère afin d'obtenir ses observations et de plus amples explications. Dans ces cas, le Ministère nous a communiqué une copie de sa réponse pour que nous puissions étudier la question plus à fond.

1.3.3 Groupe d'étude progressiste-conservateur

Pendant le déroulement de notre étude, le parti progressiste-conservateur fédéral a constitué un groupe d'étude qui a sillonné le pays afin d'entendre les déclarations et de recueillir les mémoires de particuliers, de groupes de contribuables et de professionnels dans le domaine fiscal. Un grand nombre de ces mémoires ont également été soumis à Woods Gordon. Dans notre analyse des sujets d'inquiétudes des contribuables, nous avons tenu compte de ces mémoires, des comptes rendus des médias sur ces dépositions, et des recommandations contenues dans le rapport du groupe d'étude.

1.3.4 Préoccupations des entreprises, des syndicats et des organismes professionnels

Pour obtenir leur point de vue sur les questions à l'étude, nous avons adressé une lettre à un certain nombre de représentants des entreprises privées, des syndicats et des organismes professionnels du Canada, dans laquelle nous leur demandions de faire des commentaires précis sur l'administration de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Les mémoires que nous avons reçus en réponse à cette lettre nous ont fourni des renseignements extrêmement précieux que nous avons utilisés par la suite pour étayer nos constatations et nos recommandations. La liste des organismes qui nous ont soumi un mémoire figure à la pièce 1.4.

1.4 PRÉOCCUPATIONS DU PERSONNEL

Afin de nous faire une idée précise des inquiétudes du personnel et de voir si leur point de vue variait selon leur rang, leurs fonctions ou l'endroit où ils étaient employés, nous avons chargé Dimension Consultants d'effectuer une enquête auprès d'environ 4 500 employés de Revenu Canada, Impôt. Nous avons consacré un chapitre particulier à l'examen des résultats de cette enquête.

Pièce 1.3

Journaux utilisés pour solliciter le point de vue des contribuables

NATIONAL:

«Globe & Mail»

COLOMBIE-BRITANNIQUE

Nanaimo, «Daily Free Press»

Vancouver, «The Province»
«The Sun»

Vernon, «Daily News»

Victoria, «The Times-Colonist»

YUKON ET T.N.-O.:

Whitehorse, «Whitehorse Star»

Yellowknife, «News of the North»

ALBERTA:

Calgary, «Calgary Herald»
«The Calgary Sun»

Edmonton, «Edmonton Journal»
«The Edmonton Sun»

Lethbridge, «The Lethbridge Herald»

SASKATCHEWAN:

Regina, «Leader-Post»

Saskatoon, «Star-Phoenix»

MANITOBA:

Brandon, «The Brandon Sun»

Winnipeg, «Free Press»
«The Winnipeg Sun»

ONTARIO:

Barrie, «The Examiner»

Brampton, «The Daily Times»

Cambridge, «Daily Reporter»

Chatham, «Daily News»

Guelph, «The Daily Mercury»

Hamilton, «The Spectator»

Kingston, «Whig-Standard»

Kitchener, «Kitchener-Waterloo Record»

London, «Free Press»

Ottawa, «Le Droit»
«The Citizen»

Peterborough, «Examiner»

St. Catharines, «The Standard»

Sarnia, «Observer»

Stratford, «Beacon-Hearald»

Toronto, «The Toronto Star»
«The Toronto Sun»

Windsor, «The Windsor Star»

Woodstock, «Daily Sentinel-Review»

QUÉBEC:

Montréal, «La Presse»
«Le Devoir»
«Le Journal de Montreal»
«The Gazette»

Québec, «Le Journal de Quebec»
«Le Soleil»

NOUVEAU-BRUNSWICK:

Fredericton, «The Daily Gleaner»

Moncton, «The Times-Transcript»

Saint-Jean, «Telegraph-Journal»

NOUVELLE-ÉCOSSE:

Halifax, «The Chronicle-Herald»

Sydney, «Cape Breton Post»

ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD:

Charlottetown, «The Guardian»

TERRE-NEUVE:

Corner Brook, «The Western Star»

St-Jean, «Evening Telegram»
«The Daily News»

Pièce 1.4

Liste des associations et organismes ayant présenté des mémoires

Association canadienne d'exportation
Association des banquiers canadiens
Association des comptables generaux agrees du Canada
Association des manufacturiers canadiens
Association du barreau canadien
Association medicale canadienne
Blake, Cassels & Graydon
Board of Trade of Metropolitan Toronto
Canadian Organization of Small Business
Chambre de commerce de Montreal
Chambre de commerce du Canada
Conference canadienne des arts
Conseil canadien de developpement social
Conseil canadien de l'horticulture
Conseil canadien d'insolvabilite
Federation canadienne de l'agriculture
Federation canadienne de l'entreprise independante
Federation de l'agriculture de l'Ontario
Federation des medecins specialistes du Quebec et
Federation des medecins omnipraticiens du Quebec
Groupe d'etude du parti progressiste-conservateur
H & R Block
Organisation nationale volontaire
Regina Chamber of Commerce
Unifarm

Maisons de comptabilite
- Clarkson Gordon
- Coopers & Lybrand
- Doane Raymond
- Kelly Graham Myska & Partners
- Peat, Marwick & Mitchell

Instituts canadien et provinciaux des comptables agrees
- ICCA
- Colombie-Britannique
- Saskatchewan
- Manitoba
- Quebec
- Nouvelle-Ecosse
- Nouveau-Brunswick
- Île-du-Prince-Édouard

Gouvernements provinciaux
- Colombie-Britannique
- Alberta
- Saskatchewan
- Ontario
- Nouveau-Brunswick
- Île-du-Prince-Édouard
- Terre-Neuve et Labrador

1.5 SUIVI DES ÉVÉNEMENTS AUXQUELS REVENU CANADA, IMPÔT A ÉTÉ ASSOCIÉ AU COURS DE L'ÉTUDE

Pendant le déroulement de notre étude, il s'est produit un certain nombre d'événements qui ont eu des incidences sur Revenu Canada, Impôt et sur la manière dont ce Ministère s'acquitte de ses responsabilités. Une brève liste de ces événements figure à la pièce 1.5.

1.6 MISSION DE REVENU CANADA, IMPÔT

Dès le début de notre étude, nous avons fait part à l'honorable Pierre Bussières, qui était alors ministre, des difficultés que nous rencontrions pour évaluer le fonctionnement du Ministère, étant donné que nous ne disposions comme repère d'aucun énoncé officiel de sa mission. En fait, nous avons trouvé des énoncés très divers des objectifs du Ministère. Ces énoncés avaient été préparés à des époques et dans des buts très divers. Un comité de représentants des ministères des Finances, de la Justice et de Revenu Canada, Impôt a donc été constitué pour rédiger un énoncé.

Le Cabinet a approuvé le document intitulé «Mandat et principes opérationnels» pour Revenu Canada, Impôt dont l'honorable Roy MacLaren, ministre du Revenu national de l'époque, a annoncé l'existence à l'occasion d'un discours prononcé à Kitchener (Ontario), le 28 juillet 1984 (voir l'Annexe B). Un exemplaire de ce nouvel énoncé a aussitôt été remis à tous les employés du Ministère.

1.7 REVUES INTÉRIMAIRES DE LA SITUATION

Au cours des étapes de notre étude consacrée à la collecte de données et à leur analyse, W.A. Farlinger et d'autres cadres supérieurs de Woods Gordon ont rencontré le ministre du Revenu national. Ces réunions avaient pour objet d'informer le Ministre et ses collaborateurs de l'état d'avancement de l'étude, de lui faire des recommandations orales, et en même temps, de se tenir au courant de tout ce qui se passait au sein de Revenu Canada, Impôt qui pouvait avoir une incidence sur la réalisation ou le résultat de notre étude.

De temps à autre, W.A. Farlinger et plusieurs de ses collègues ont également rencontré les six cadres supérieurs du Comité de direction mixte de Revenu Canada, Impôt et du ministère des Finances. Cela leur a permis de traiter des questions d'administration et d'élaboration de politique intéressant les deux ministères. Cela a également permis à Woods Gordon de tenir le comité informé de l'évolution générale de l'étude.

À partir d'août 1984, nous avons remis au sous-ministre les ébauches des chapitres de notre rapport. C'est sur ces ébauches qu'a été fondé le dialogue entre les cadres supérieurs du Ministère et nous-mêmes avant que nous ne donnions leur forme finale à nos recommandations.

Pièce 1.3

Événements ayant eu une incidence sur Revenu Canada, Impôt
Janvier 1984 – Mars 1985

Janvier 1984	W.A. Farlinger, FCA, associé de Woods Gordon, est chargé d'étudier l'administration de la Loi de l'impôt sur le revenu par l'honorable Pierre Bussières, ministre du Revenu national.
Février	Propositions de budget de l'honorable Marc Lalonde, ministre des Finances, comportant des modifications fiscales et administratives.
Avril	H.G. Rogers est nommé sous-ministre, Revenu Canada, Impôt.
Avril	Le groupe d'étude progressiste-conservateur publie son rapport sur Revenu Canada, Impôt.
Mai	Le Commissaire à la protection publie un rapport concernant la plainte portée contre la tentative de Revenu Canada, Impôt pour avoir accès à la base de données de la ville de Kitchener.
Mai	Publication du rapport du groupe d'étude interne sur les communications.
Juin	Dans l'affaire **Stubart Investments Ltd. vs. Her Majesty the Queen,** la Cour suprême décide que le ministre du Revenu national ne devrait pas en général ne pas tenir compte d'une transaction valide à d'autres égards pour la simple raison qu'elle est destinée à réduire des impôts.
Juin	Dépôt d'un projet de loi inspiré par le budget de février.
Juin	Dans l'affaire **James Richardson & Sons Ltd. vs. The Minister of National Revenue,** la Cour suprême fixe de nouvelles lignes directrices concernant les «expéditions de pêche».
Juin	L'honorable Roy MacLaren devient ministre du Revenu national.
Juillet	Dans un discours, l'honorable Roy MacLaren, ministre du Revenu national annonce le mandat et les principes de fonctionnement du Ministère.
Septembre	L'honorable Perrin Beatty devient ministre de Revenu national.
Novembre	Le ministre du Revenu national annonce les nouvelles directives données à l'Association canadienne d'études fiscales.
Janvier 1985	Le ministre du Revenu national présente un texte de loi autorisant le report des impôts faisant l'objet d'un contentieux.

En septembre 1984, nous avons rencontré le nouveau ministre du Revenu national, l'honorable Perrin Beatty, et l'avons informé qu'un grand nombre de nos recommandations concordaient avec celles du groupe d'étude progressiste-conservateur qu'il avait l'intention, avait-il annoncé, d'appliquer. Il nous a donné pour instructions de poursuivre l'examen de l'ébauche de notre rapport avec nos interlocuteurs au Ministère.

Nous avons procédé à une revue détaillée du projet final avec le Ministre et les cadres supérieurs du Ministère.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 2: CHRONOLOGIE DES ÉVÉNEMENTS 13

2.1 INTRODUCTION 15

2.2 PRINCIPALES TENDANCES 16

2.3 PRINCIPAUX ÉVÉNEMENTS 16

2.3.1 La Commission Carter et le livre blanc sur la réforme fiscale 16

2.3.2 Les initiatives internes du Ministère en 1970-1971 16

2.3.3 La législation fiscale de 1971 16

2.3.4 La décentralisation 17

2.3.5 La régionalisation et la réorganisation 17

2.3.6 La précision des responsabilités régionales et fonctionnelles 18

2.3.7 Le nouveau système de revue du rendement et d'évaluation des employés (1982) 18

2.3.8 L'adoption tardive de la législation fiscale de 1981-1982 18

2.3.9 Les sondages de l'opinion publique 18

2.4 ÉVÉNEMENTS DU 19 JANVIER 1984 AU 1er MARS 1985 19

2.4.1 Le 19 janvier 1984 – Nomination de Woods Gordon 19

2.4.2 Le 3 avril 1984 – Nomination d'un nouveau sous-ministre 19

2.4.3 Le 8 avril 1984 – Rapport progressiste-conservateur sur les activités de Revenu Canada, Impôt 19

2.4.4 Le 24 mai 1984 – Rapport sur les communications de Revenu Canada, Impôt 19

2.4.5 Le 30 juin 1984 – Nomination d'un nouveau ministre du Revenu national 20

2.4.6 Le 26 juillet 1984 – Annonce du ministre du Revenu national 20

2.4.7 Le 17 septembre 1984 – Nomination d'un nouveau ministre du Revenu national 20

2.4.8 Le 30 janvier 1985 – Proposition de retarder le recouvrement des impôts contestés 20

2.4.9 Le 28 février 1985 – Déclaration des droits du contribuable 20

2.5 RÉSUMÉ 20

CHAPITRE 2:
CHRONOLOGIE DES ÉVÉNEMENTS

2.1 INTRODUCTION

Lorsqu'on a confié à Woods Gordon l'examen des activités de Revenu Canada, Impôt en janvier 1984, nous avons jugé nécessaire d'évaluer la situation qui prévalait au Ministère dans le contexte de son évolution historique. En particulier, nous croyions qu'il importait d'identifier les principaux événements et tendances des quinze dernières années qui ont amené le public et les politiciens à remettre en question, en 1983, l'application du régime d'impôt sur le revenu.

Le présent chapitre aborde brièvement les principaux événements et tendances de 1970 à 1984 qui ont eu des répercussions sur l'administration de Revenu Canada, Impôt. En particulier, il traite des événements et tendances qui ont nui au service que le Ministère offrait au public.

Pour commencer, nous croyons qu'il importe de reconnaître un certain nombre de facteurs importants du milieu général dans lequel évolue le Ministère. Ces facteurs — pour la plupart en dehors des limites de contrôle du Ministère — influent sur la prestation des services et sur la perception du Ministère par le public. Voici ces facteurs:

- la division des pouvoirs et des responsabilités pour la politique fiscale, l'interprétation de la législation fiscale et l'application de la Loi de l'impôt sur le revenu entre les ministères des Finances, de l'Énergie, des Mines et des Ressources, de la Justice et de Revenu Canada, Impôt;
- la multitude des clients; 16 millions de particuliers et d'entreprises; les ministères des Finances, de la Santé et du Bien-être social, Statistique Canada et la Commission de l'assurance-chômage; les gouvernements provinciaux;
- l'ensemble des politiques et des procédures de gestion du gouvernement fédéral, y compris l'importance rattachée dans les dernières années à l'amélioration de la productivité et à la mesure du rendement;
- la taille et le caractère saisonnier du volume de travail et les difficultés occasionnées pour la direction;
- les conditions économiques récentes qui ont fait prendre conscience de l'imposition aux contribuables et entraîné leur opposition;
- le raffinement des techniques de planification fiscale et leur utilisation plus poussée par les contribuables et leurs conseillers et l'augmentation du nombre de liens d'adversité qui en découle.

Nous sommes persuadés que ces facteurs de l'environnement ont poussé le public et les politiciens à remettre en question l'application du régime fiscal au cours des dernières années.

2.2 PRINCIPALES TENDANCES

Plusieurs tendances graduelles ont influe sur l'administration du Ministère et ont eu des repercussions sur le service au public. Parmi ces tendances, mentionnons:

l'augmentation de la complexite du regime fiscal;

la decentralisation;

l'informatisation;

l'augmentation du volume de travail;

la croissance des ressources en personnel moins rapide que celle du volume de travail;

les ameliorations a la productivite; et

la diminution de l'assujettissement a la verification.

2.3 PRINCIPAUX ÉVÉNEMENTS

2.3.1 La Commission Carter et le livre blanc sur la réforme fiscale

La Commission royale sur la fiscalite (presidee par feu K.L. Carter, FCA) a ete creee en 1962 et a depose son rapport a la fin de 1966. Dans son rapport en six volumes, la Commission recommandait des changements d'importance a la Loi de l'impot sur le revenu afin de rendre, a son avis, le systeme fiscal plus equitable.

En reponse au rapport Carter, le gouvernement a publie un livre blanc sur la reforme fiscale en novembre 1969 et a demande des reactions grâce a une serie de mecanismes. Il s'est servi des retroactions pour mettre au point la revision a la legislation fiscale qui est entree en vigueur en 1972.

2.3.2 Initiatives internes du Ministère en 1970-1971

Bien avant le depot de la legislation sur la reforme fiscale, un nouveau sous-ministre, M. Sylvain Cloutier, a commence en 1970 a apporter les changements a la philosophie et a l'administration preconises par la Commission Carter. Voici les plus importants changements apportes:

creation d'un groupe de travail interne sur la reforme fiscale pour etudier les moyens possibles de mettre en place le rapport de la Commission et le livre blanc;

adoption d'une politique de «la porte ouverte» pour renseigner le plus possible le public sur l'interpretation de la legislation fiscale et pour obtenir la retroaction de specialistes de l'exterieur;

introduction d'un programme de revue du rendement (mieux connu sous le nom de gestion par objectifs) qui prolongeait le systeme de planification, de programmation et de budgetisation du gouvernement pour la planification des ressources au niveau du Ministère jusqu'au niveau de l'employe particulier.

2.3.3 Législation fiscale de 1971

En reponse aux commentaires sur le livre blanc provenant de nombreux interesses, le budget de juin 1971 renfermait des precisions sur la legislation fiscale du gouvernement qui devait entrer en vigueur le 1er janvier 1972.

La nouvelle législation constituait le dossier le plus exhaustif de changements fiscaux apportés depuis l'adoption du régime canadien d'impôt sur le revenu en 1917. Elle visait une répartition plus équitable du fardeau fiscal entre tous les membres de la population, fondée sur la capacité de payer de chacun. Un des plus importants changements était l'inclusion des gains en capital dans la base des revenus.

La législation fiscale de 1971 a causé le changement rapide et marqué du régime fiscal. Elle a compliqué le régime (tant pour les particuliers que pour les corporations) et a ainsi créé le besoin d'augmenter le service aux contribuables pour les aider à se conformer au régime d'autocotisation et celui de se doter d'un personnel très bien formé.

2.3.4 La décentralisation

Au début des années 70, certains des inconvénients pratiques d'un régime fiscal hautement centralisé ont commencé à se faire sentir. Par exemple, il y avait une pénurie grave et persistente d'employés capables de traiter les volumes de travail saisonniers croissants au Centre des données d'Ottawa – le seul centre de traitement informatique du Ministère.

L'introduction par le Ministère d'un programme de décentralisation visant à distribuer les possibilités d'emploi et à augmenter la présence du gouvernement fédéral partout au pays a également incité le Ministère à se décentraliser. Les employés du Ministère ont demandé un deuxième centre des données, de préférence à Winnipeg, pour traiter les déclarations d'impôt de l'Ouest du pays. Selon leurs prévisions, les deux centres suffiraient jusqu'au début des années 80. Le Ministre a décidé de proposer le plan complet de décentralisation à long terme aux centres de services régionaux. Le Cabinet a ultérieurement approuvé l'établissement de six centres fiscaux en plus de celui d'Ottawa.

À l'été de 1975, le Ministère a analysé l'environnement et, à l'automne de la même année, a tenu une série de sessions de planification de la stratégie. Cinq grands objectifs ont été retenus:

- obtenir un plus grand degré d'observation du régime d'autocotisation de l'impôt;
- améliorer le rendement du régime d'autocotisation sans augmenter les ressources;
- décentraliser les opérations;
- diminuer les contradictions dans l'application des lois fiscales;
- fixer des objectifs et des priorités pour le Ministère, les faire connaître et les surveiller.

La décentralisation est devenue peu à peu la première priorité, en particulier à cause du besoin de régler les problèmes opérationnels que connaissait le Centre des données d'Ottawa.

2.3.5 La régionalisation et la réorganisation

En juillet 1977, M. B.A. MacDonald, anciennement au Conseil du Trésor, est devenu sous-ministre du Ministère. En octobre 1977, il déposait un projet de réorganisation au Conseil du Trésor dans lequel il recommandait l'ouverture de quatre nou-

veaux bureaux régionaux dirigés par des sous-ministres adjoints, de qui relèveraient entièrement les programmes opérationnels de leur région respective et qui jouiraient de pouvoirs proportionnels à ces responsabilités. En novembre 1977, le Conseil du Trésor donnait son accord de principe à ce projet. Cette réorganisation a commencé le débat, qui existe encore de nos jours, sur les responsabilités du bureau régional par opposition à celles du Bureau principal pour la surveillance des secteurs problèmes et l'application uniforme de la politique partout au pays.

2.3.6 La précision des responsabilités régionales et fonctionnelles

En 1979, le sous-ministre a tenté de clarifier davantage les responsabilités régionales par opposition aux responsabilités du secteur fonctionnel. Les décisions en matière d'affectation des ressources devaient être prises par l'organisme central, tandis que les secteurs fonctionnels du Bureau principal devaient surveiller le rendement dans les bureaux locaux. Les rendements non acceptables devaient être indiqués au sous-ministre adjoint régional pour qu'il les explique et les corrige. Tant que les régions respectaient les objectifs de rendement, elles avaient le pouvoir d'adapter les programmes nationaux pour satisfaire aux besoins locaux.

2.3.7 Le nouveau système de revue du rendement et d'évaluation des employés (1982)

Le Ministère a eu un processus d'évaluation du rendement pour de nombreuses années. Les premières versions, toutefois, étaient fondées sur des évaluations subjectives des caractéristiques et des capacités et personne ne les jugeait entièrement satisfaisantes. En 1982, de concert avec le Conseil du Trésor, la Commission de la Fonction publique et l'Alliance de la Fonction publique du Canada, le Ministère a conçu et adopté un nouveau procédé qui portait plus particulièrement sur des indicateurs de rendement ojbectifs et quantifiables et sur la formation des employés et le développement professionnel.

2.3.8 L'adoption tardive de la législation fiscale de 1981-1982

L'adoption tardive des modifications fiscales de 1981 et 1982 au printemps de 1983 a entraîné des retards dans la programmation de l'ordinateur et, par conséquent, des retards dans le traitement des déclarations T1. Cela a donc retardé l'envoi des chèques de remboursement aux contribuables. Cet effet négatif sur le service au public a donné lieu à une augmentation marquée des demandes de renseignements et des plaintes du public à l'endroit du Ministère.

2.3.9 Les sondages de l'opinion publique

En 1976, le Ministère a demandé à une entreprise privée de faire le premier d'une série de sondages annuels. Il voulait ainsi savoir si le public était au courant de la publicité faite par le Ministère pendant la saison de production et connaître les attitudes du public à l'égard des formules fiscales et du service en général de Revenu Canada, Impôt. Le sondage a été mené annuellement mais il est d'une utilité limitée parce que l'échantillon de 1 000 contribuables ne comprend pas de travailleurs indépendants. Par conséquent, il ne représente pas les opinions de contribuables dont les liens avec le Ministère dépassent le cadre du processus ordinaire de traitement de la déclaration T1.

Les résultats des sondages ont été sensiblement les mêmes au cours des années. Ils indiquent que les attitudes des employés salariés à l'égard de Revenu Canada, Impôt et du service qu'il offre continuent à être positives. Les sondages de 1983 et 1984, pour leur part, ont indiqué une baisse de l'opinion positive à l'égard du Ministère.

2.4 LES ÉVÉNEMENTS DU 19 JANVIER 1984 AU 1er MARS 1985

Les événements se sont précipités entre le 19 janvier 1984 et le 1er mars 1985. Voici les principaux événements importants qui mettent en lumière la plupart des thèmes de notre rapport.

2.4.1 Le 19 janvier 1984 – Nomination de Woods Gordon

L'honorable Pierre Bussières, alors ministre du Revenu national, demande à W.A. Farlinger, FCA, associé au cabinet Woods Gordon, d'étudier l'application de la Loi de l'impôt sur le revenu et de faire des recommandations sur:

«a) le niveau des services que le Ministère offre au public;

b) le volume, l'impartialité, l'uniformité, la portée et la rapidité des activités de vérification et d'établissement des cotisations du Ministère».

2.4.2 Le 3 avril 1984 – Nomination d'un nouveau sous-ministre

M. H.G. Rogers est nommé sous-ministre de Revenu Canada, Impôt. Lorsque le ministre du Revenu national a annoncé la nomination, il a publié une lettre au nouveau sous-ministre dans laquelle il lui demandait de s'acquitter de fonctions précises (cette lettre est reproduite à l'Annexe C).

2.4.3 Le 8 avril 1984 – Rapport du groupe d'étude progressiste-conservateur

Le groupe d'étude progressiste-conservateur sur les activités de Revenu Canada, Impôt publie son rapport le 8 avril 1984. Il conclut qu'il ne faut pas «douter du durcissement très net des rapports du Ministère avec les contribuables». Il recommande des changements d'importance dans la reddition de comptes, les communications, les recouvrements, les cotisations, les appels, la gestion du personnel, les formules et le rôle du Ministre.

Bon nombre des recommandations contenues dans le rapport du groupe d'étude coïncident avec les constatations de notre analyse. Les recommandations ont été examinées et commentées, au besoin, dans notre rapport. Le gouvernement, le Ministre et le Ministère ont accordé une très haute priorité à l'adoption des recommandations du groupe d'étude. Au 1er mars 1985, bon nombre d'entre elles avaient été adoptées.

2.4.4 Le 24 mai 1984 – Rapport sur les communications de Revenu Canada, Impôt

Un groupe d'étude interne de Revenu Canada, Impôt dépose son rapport dans lequel il analyse les besoins en communications du Ministère. Le rapport renferme de

nombreuses idées sur la façon dont le Ministère devrait s'acquitter de son mandat de servir les contribuables qui éprouvent des difficultés à se conformer au régime d'autocotisation. Il recommande l'adoption d'une fonction de communication clairement établie et dirigée et d'étudier les besoins des contribuables pour améliorer les services aux contribuables.

2.4.5 Le 30 juin 1984 – Nomination d'un nouveau ministre du Revenu national

L'honorable Roy MacLaren prête serment comme nouveau ministre du Revenu national. Il était auparavant ministre d'État du ministère des Finances.

2.4.6 Le 26 juillet 1984 – Annonce du ministre du Revenu national

L'honorable Roy MacLaren, ministre du Revenu national, publie un nouvel énoncé du mandat et des principes opérationnels pour Revenu Canada, Impôt. Ce mandat a reçu l'approbation du Cabinet et porte surtout sur l'application des lois de façon juste et courtoise pour que chaque contribuable paie sa part d'impôt, ni plus, ni moins.

2.4.7 Le 17 septembre 1984 – Nomination d'un nouveau ministre du Revenu national

L'honorable Perrin Beatty prête serment comme nouveau ministre du Revenu national. Ancien président du groupe d'étude progressiste- conservateur sur les activités de Revenu Canada, Impôt, il annonce que sa priorité première sera de mettre en place les recommandations du rapport du groupe d'étude.

2.4.8 Le 30 janvier 1985 – Proposition de retarder le recouvrement des impôts contestés

Un Avis de motion des voies et moyens renfermant un projet de loi qui permet aux contribuables de retenir le paiement d'impôts contestés dans des oppositions officielles est déposé à la Chambre des communes.

2.4.9 Le 28 février 1985 – Déclaration des droits des contribuables

Le 28 février 1985, le ministre du Revenu national publie la «Déclaration des droits du contribuable» qui est reproduite à la Pièce 5.1.

2.5 RÉSUMÉ

Dans notre revue des principaux événements et tendances au Ministère au cours des quinze dernières années, nous avons pu constater qu'il s'agissait d'une organisation qui répondait aux changements constants, dont l'allure modérée jusqu'en 1970 s'est rapidement accélérée depuis.

Bon nombre des changements qui ont eu lieu dans les années 70 et au début des années 80 échappaient au contrôle direct du Minsitère. D'autres changements, par contre, ont découlé de décisions de la haute direction. Une question d'importance était

la restreinte gouvernementale qui a diminué la capacité du Ministère à donner un service satisfaisant aux contribuables. La rareté des ressources a également donné lieu à la pression exercée sur les employés des cotisations et des recouvrements pour qu'ils adoptent une attitude sévère envers les contribuables.

En 1983, les principaux événements et changements de la décennie antérieure ont fait augmenter la préoccupation du public sur l'administration de l'impôt. Le gouvernement a répondu à ces pressions en commençant l'importante révision actuelle.

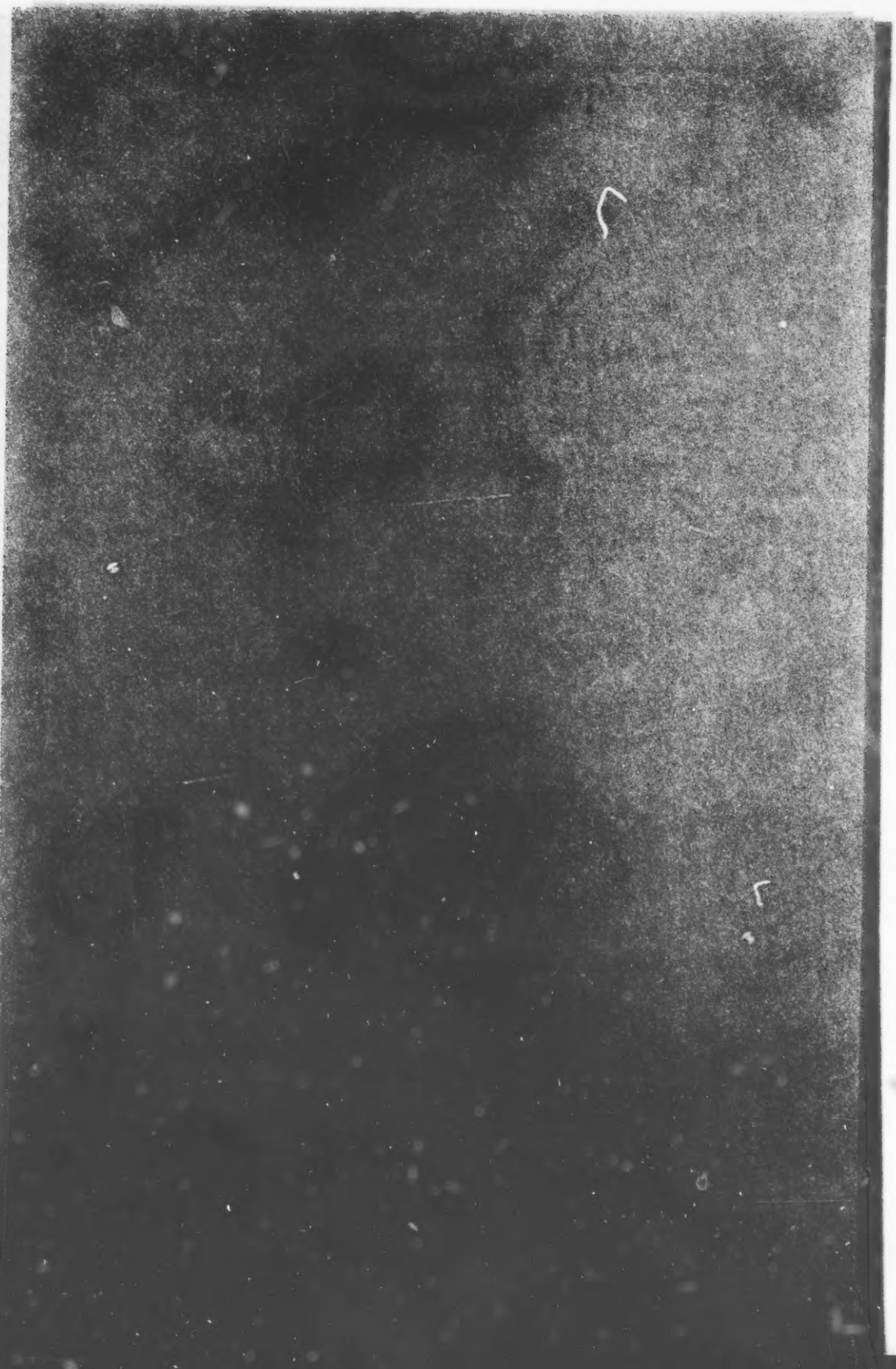
TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 3: ATTITUDES ET PRÉOCCUPATIONS DU PERSONNEL 25

3.1 INTRODUCTION 25

3.2 CONTEXTE ET MÉTHODOLOGIE DE L'ENQUÊTE 26

3.3 CONSTATATIONS DE L'ENQUÊTE 26



CHAPITRE 3: ATTITUDES ET PRÉOCCUPATIONS DU PERSONNEL

3.1 INTRODUCTION

On peut pratiquement considérer qu'un des axiomes de la gestion moderne est que les employés d'un organisme constituent sa ressource la plus importante. Ce chapitre traite des opinions, des attitudes et des préoccupations des personnes qui travaillaient à Revenu Canada, Impôt en 1984.

Ces points de vue ont été recueillis au cours d'une enquête dont nous avions chargé Dimension Consultants, qui s'est déroulée de la fin juin au début de juillet 1984. La méthode adoptée avait pour objet de contacter un nombre important d'employés et de donner à chacun les mêmes possibilités de s'exprimer. Cette enquête a donc porté sur un échantillon d'environ 4 500 employés du Ministère, ce qui représente environ le tiers de son personnel permanent.

Cette enquête poursuivait trois objectifs. Le premier était de déterminer ce qui, aux yeux des employés de Revenu Canada, Impôt constituait les problèmes majeurs confrontant le Ministère et les principales possibilités qui s'offraient à lui. Le second était de se faire une idée des attitudes, des opinions et des points de vue du personnel; ce qui permettait de faire des comparaisons avec l'objectif exprimé dans le mandat et l'énoncé de principes opérationnels émis par le Ministère peu de temps après cette enquête. Notre troisième objectif était de rassembler des renseignements supplémentaires et très précis, dont nous pourrions nous servir dans d'autres domaines de notre étude.

Les résultats de l'enquête confirment un grand nombre des recommandations faites ailleurs et aideront le Ministère à fixer ses priorités futures. Il ne faut cependant pas perdre de vue que, comme toutes les enquêtes, celle-ci traduit des attitudes et des préoccupations correspondant à une époque déterminée. Il est probable que les réponses des employés seraient différentes si l'enquête avait lieu aujourd'hui.

Comme l'enquête avait été spécifiquement conçue pour Revenu Canada, Impôt, il n'existait pas de normes. Il n'est donc pas possible de faire des comparaisons entre les employés du Ministère et ceux d'autres organismes. On peut utiliser ces constatations pour souligner les différences qui existent au sein du Ministère lui-même, mais non pas celles qui existent entre celui-ci et un autre organisme, quel qu'il soit.

Les lecteurs noteront que le total des chiffres des pièces annexées ne correspond pas toujours à 100, à cause des réponses multiples, des questions laissées sans réponse ou de l'arrondissement des chiffres.

3.2 CONTEXTE ET MÉTHODOLOGIE DE L'ENQUÊTE

Avec l'accord du Ministre, nous avons chargé Dimension Consultants d'entreprendre une enquête sur l'attitude du personnel. Les questions initiales étaient fondées sur les mémoires que nous avions reçus des entreprises, des syndicats et des organismes professionnels ainsi que sur nos propres observations. Ces questions étaient complétées par d'autres qui étaient destinées à recueillir des renseignements qui nous intéressaient plus particulièrement pour d'autres secteurs de notre étude et qui intéressaient directement le Ministère. En un mot, le questionnaire final était le fruit de la réflexion de Dimension Consultants, de notre société et du Ministère lui-même.

Nous tenions à ce que l'échantillonnage soit représentatif de chaque bureau et de chaque fonction. Nous voulions également une représentation juste et équitable des employés de tous niveaux, et l'anonymité des participants. L'échantillon ne devait comprendre que des employés permanents travaillant pour le Ministère depuis plus d'un an; il a regroupé un tiers de ceux-ci. Légèrement moins de 25 pour cent des participants ont déclaré qu'ils avaient des responsabilités en matière de gestion ou de supervision.

3.3 CONSTATATIONS DE L'ENQUÊTE

Dans cette section, nous présentons les conclusions auxquelles nous sommes parvenus au cours de l'étude, ainsi que nos suggestions pour améliorer l'attitude du personnel et répondre à ses préoccupations.

3.3.1 CONSTATATION: LES EMPLOYÉS AVAIENT DES CONCEPTIONS DIFFÉRENTES DU RÔLE DU MINISTÈRE

Le questionnaire comportait plusieurs questions sur le rôle de Revenu Canada, Impôt. Certaines d'entre elles étaient libres et ont donné lieu, comme prévu, à des réponses extrêmement diverses. Les pièces 3.1 et 3.2 présentent une analyse de certaines de ces réponses. Prises dans leur ensemble, elles nous ont permis de parvenir à plusieurs conclusions:

- les employés de Revenu Canada, Impôt ont des conceptions différentes du rôle du Ministère;
- bien que la majorité des employés aient déclaré que l'observation de la loi et la prestation de services étaient les deux rôles principaux du Ministère, ils accordaient plus d'importance à l'observation qu'au service;
- beaucoup d'employés approuvaient l'importance accordée à l'observation de la loi, encore que la plupart d'entre eux auraient préféré qu'une plus large place soit faite au service;
- aux yeux du personnel, les gestionnaires accordaient encore plus d'importance à l'observation de la loi qu'ils ne le faisaient eux-mêmes; et
- les employés estimaient que l'image du Ministère aux yeux du public devait être plus fondée sur la qualité du service que sur la rigueur de l'observation.

DIFFÉRENTES CONCEPTIONS DU RÔLE DE REVENU CANADA, IMPÔT

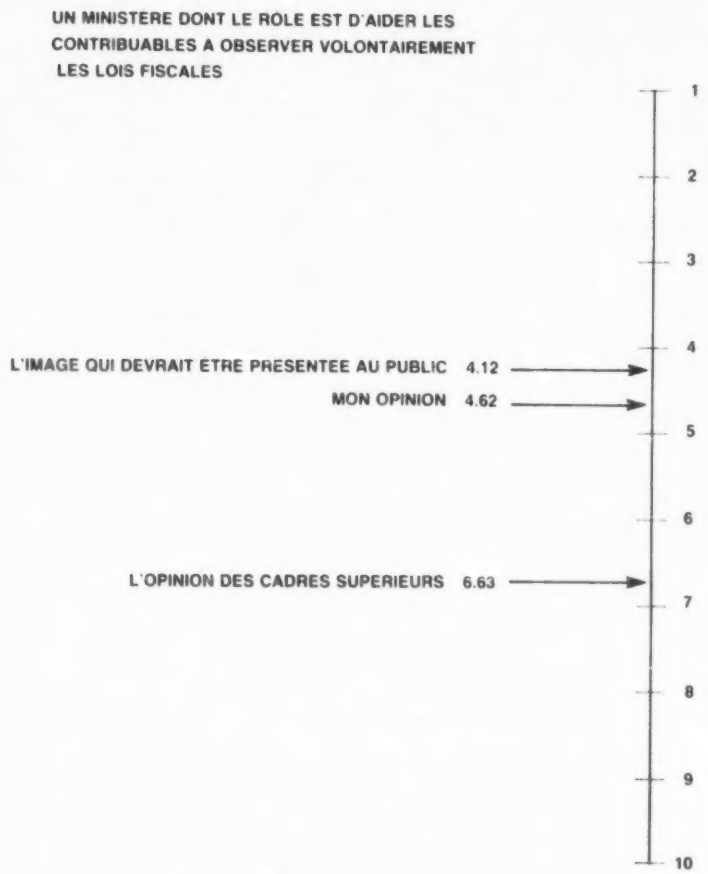


Figure 3.2

Selon vous, quel est le rôle principal de Revenu Canada, Impôt?

	% du nombre total des répondants
Recouvrer le montant d'impôt approprié	37
Aider les contribuables	19
Administrer la Loi de l'impôt	19
Proteger conserver l'intégrité d'un régime d'autocotisation	18
Calculer correctement le montant des impôts	16
S'assurer que tous les contribuables bénéficient du même traitement	15
Pas de réponse	14
Appliquer la Loi de l'impôt	10
S'assurer que la declaration de revenu est correcte	8
Fournir un service public	6
Être cohérent uniforme, appliquer la même procédure à tous	2
Fournir des recettes à l'État	2
Recouvrer d'autres impôts non liés au revenu/RPC A-C	1
Rembourser rapidement le public de l'argent qui lui est dû	1
Autres commentaires	1
Effectuer des vérifications/établir de nouvelles cotisations	1
Se montrer efficace/bien organisé, ne pas gaspiller d'argent	1

3.3.2 CONSTATATION: UN NOMBRE IMPORTANT D'EMPLOYÉS ESTIMAIENT QU'ON NE LES ENCOURAGEAIT PAS À METTRE L'ACCENT SUR LA QUALITÉ DU SERVICE

Un certain nombre de questions avaient pour objet de s'assurer que le Ministère mettait l'accent sur le service aussi bien que sur l'observation. Soixante-sept pour cent des employés qui ont répondu au questionnaire avaient des contacts directs avec les contribuables. croyaient-ils que le Ministère voulait que leur rôle fasse une aussi large place au service qu'à l'observation? Les réponses ont montré qu'un nombre important d'entre eux estimaient qu'on ne les encourageait pas, autant qu'on aurait dû le faire, à mettre l'accent sur la qualité du service.

Nous avons ensuite demandé aux employés de comparer l'importance accordée à la qualité du service à celle qui était accordée à la production. Encore une fois, la qualité a été laissée loin derrière.

Dans l'ensemble, les réponses à ces questions montraient que le Ministère n'avait pas suffisamment fait comprendre à ses employés l'importance relative du service par rapport à l'observation.

3.3.3 CONSTATATION: REVENU CANADA, IMPÔT N'AVAIT PAS BIEN FAIT COMPRENDRE À SES EMPLOYÉS LE TRAITEMENT QU'IL VOULAIT QU'ILS RÉSERVENT AUX CONTRIBUABLES

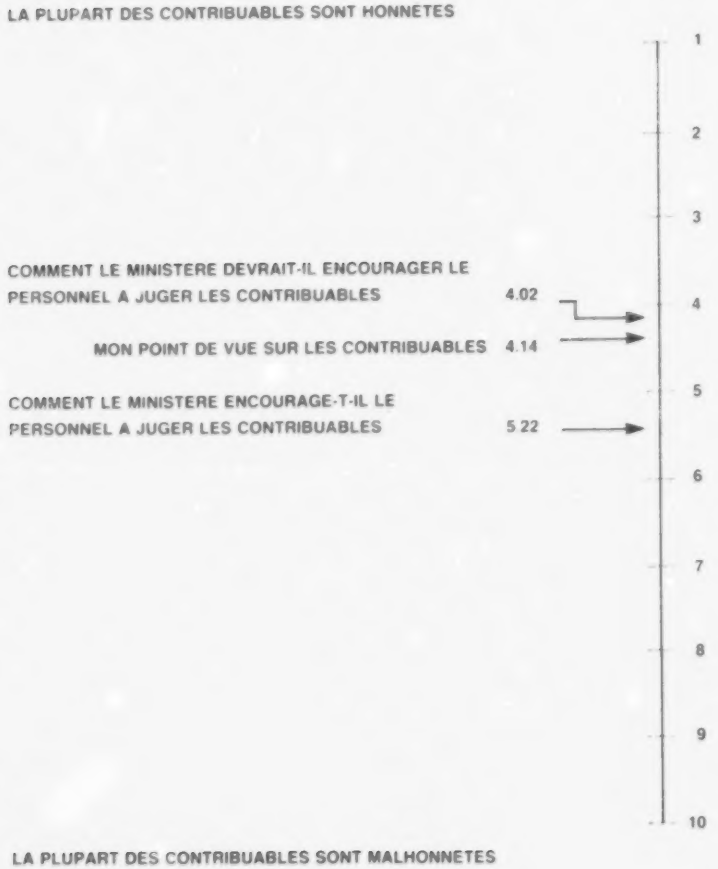
Nous avons demandé aux employés ce qu'était, selon eux, l'attitude du Ministère à l'égard des contribuables. Les répondants devaient indiquer dans quelle mesure ils étaient d'accord avec l'énoncé suivant: «À Revenu Canada, on considère en général que le contribuable est honnête jusqu'à preuve du contraire» (voir Pièce 3.3). Si 55 pour cent environ des employés étaient d'accord, plus de 40 pour cent ne l'étaient pas, du moins dans une certaine mesure.

Nous leur avons demandé si, d'après leur expérience personnelle du Ministère, ils considéraient que des cas d'abus de pouvoir ou de mauvais usage de ce pouvoir s'était produit à Revenu Canada, Impôt. Sur la proportion de 66 pour cent d'employés qui estimaient qu'il y avait des abus, 14 pour cent pensaient qu'il y en avait «très souvent», 35 pour cent, qu'il y en avait «occasionnellement» et 17 pour cent, qu'il y en avait «rarement». Lorsqu'on leur a demandé de décrire ces abus ils ont cité des exemples de sévérité excessive et de l'injustice du traitement réservé aux contribuables.

Ces réponses montraient qu'au moins de temps à autre, il arrivait à certains employés d'ignorer ou de ne pas tenir compte des mesures requises pour assurer un bon service aux contribuables. À notre avis, le Ministère a non seulement été incapable de bien faire comprendre l'importance qu'il souhaitait accorder au service, mais il n'a pas non plus réussi à montrer aux employés le genre de comportement exigé d'eux pour contribuer à une meilleure orientation en faveur du service.

Pièce 3.3

POINTS DE VUE SUR L'HONNÊTETÉ DES CONTRIBUABLES



3.3.4 CONSTATATION: LA PLUPART DES EMPLOYÉS N'AVAIENT PAS LE SENTIMENT QU'ON EXERÇAIT DES PRESSIONS SUR EUX POUR QU'ILS SE MONTRENT PLUS SÉVÈRES À L'ÉGARD DES CONTRIBUABLES, ENCORE QU'UNE MINORITÉ LE PENSAIENT

On a demande aux employes s'ils étaient au courant «de changements aux politiques ou procédures ministérielles encourageant les vérificateurs et les agents de recouvrement à «se montrer plus durs» dans leurs pratiques d'établissement des cotisations et de recouvrement.»

Ces réponses montraient que relativement peu d'employés appartenant à ces deux fonctions estimaient que les politiques actuelles à l'égard de l'établissement des cotisations, des vérifications et des recouvrements etaient «trop dures», (voir Pièce 3.4). Beaucoup de ceux qui pensaient que ces politiques avaient encouragé les employes à se montrer plus sévères ne pensaient pas qu'il s'agissait là d'une tendance trop marquée. La plupart des employés jugeaient que les politiques en vigueur à l'époque etaient à peu près ce qu'elles devraient être ou n'étaient pas suffisamment sévères.

Pièce 3.4

Y a-t-il eu des changements qui ont encouragé les vérificateurs et les agents de recouvrements à «se montrer plus durs»?

	% des répondants
Oui	24
Non	46
Pas d'opinion	22
Pas de reponse	8

Nous avons examiné certaines politiques ou pratiques afin de déterminer si, aux yeux des employés, elles les encourageaient à se montrer plus sévères à l'égard des contribuables. Nous avons demandé aux vérificateurs si on les avait incites à se montrer plus durs ou plus stricts lors de l'établissement de nouvelles cotisations remontant plusieurs annees en arrière. Bien que 21 pour cent aient répondu «oui», 48 ont répondu «non» et le reste n'a pas donné de réponse ou n'a pas exprimé d'opinion. Nous avons également demandé aux vérificateurs et aux répartiteurs s'ils trouvaient qu'ils avaient trop de pouvoirs, pas assez de pouvoirs ou ni l'un ni l'autre. Huit pour cent seulement d'entre eux estimaient qu'ils avaient des pouvoirs ou des pouvoirs discrétionnaires en matière de prise de décision qui étaient excessifs. Vingt-et-un pour cent ont dit qu'ils n'en avaient pas suffisamment et quarante-huit pour cent jugeaient que les pouvoirs qu'ils leur avaient été conférés étaient suffisants. Enfin, 14 pour cent n'avaient pas d'opinion et 9 pour cent n'ont pas répondu à la question.

Aux agents de recouvrement, nous avons demandé si suffisamment de temps était accordé aux paiements/règlements des comptes contrevenants. Environ 73 pour cent d'entre eux jugeaient que oui, 13 pour cent que non, deux pour cent n'avaient pas d'opinion et 12 pour cent n'ont pas répondu. Nous avons également demandé si le Ministère insistait plus aujourd'hui pour obtenir un règlement complet de ces comptes. Était-il moins enclin qu'il y a quelques années à négocier des délais de paiement? Trente-trois pour cent des agents de recouvrement pensaient que oui, 45 pour cent n'étaient pas d'accord, 11 pour cent n'avaient pas d'opinion et 11 pour cent n'ont pas répondu.

Jusqu'ici, les résultats de cette enquête montraient qu'une minorité d'employés estimaient que le Ministère avait encouragé le personnel à se montrer plus sévère à l'égard des contribuables. La pièce 3.5 montre que 44 pour cent des employés des services de vérification, de répartition et de recouvrement estimaient que le système d'évaluation du rendement les poussait trop à se montrer sévères à l'égard des contribuables. Rare, cependant, était ceux qui étaient capables de se mettre d'accord sur les politiques ou les pratiques particulières qui les poussaient à adopter une telle attitude.

Pièce 3.5

Le processus d'évaluation vous encourage-t-il à vous montrer plus sévère?

	% des répondants
Oui	44
Non	30
Pas d'opinion	17
Pas de réponse	10

L'enquête a permis de constater que c'était l'usage non officiel de divers objectifs et normes de production (p. ex., montant des recettes encaissées) qui était l'élément contribuant le plus aux pressions excessives et indues exercées sur les employés pour qu'ils se montrent «durs» à l'égard des contribuables. Dans l'ensemble, la plupart des employés estimaient cependant que le Ministère se montrait à peu près juste dans son traitement des contribuables, est même trop indulgent.

3.3.5 CONSTATATION: LES MOYENS ET LES VOIES DE COMMUNICATIONS INTERNES AVAIENT DESSERVI LES INTÉRÊTS DU MINISTÈRE

Si on jugeait qu'il était important d'être renseigné sur des sujets très divers, on accordait la priorité aux renseignements liés aux responsabilités professionnelles, au rendement individuel et aux raisons des décisions de la direction ayant une incidence sur l'employé.

Nous avons demandé aux employés quelle quantité d'information ils recevaient et s'ils jugeaient qu'elle était suffisante. Ils ont répondu qu'ils étaient peu renseignés sur les problèmes auxquels le Ministère était confronté. Ils ont également déclaré que ce qu'ils savaient le moins, c'étaient les motifs des décisions de la direction, tant en ce qui concernait leurs effets directs sur eux que leurs effets sur les politiques en général. En outre, les employés considéraient qu'ils auraient dû être beaucoup mieux renseignés dans tous les domaines.

Les résultats de l'enquête montraient qu'aux yeux du personnel, la haute direction ne se montrait pas très généreuse lorsqu'il s'agissait de fournir des renseignements, et qu'elle ne le faisait pas fréquemment; les réponses étaient un peu plus favorables à l'égard des superviseurs. Néanmoins, en ce qui concerne la fréquence et dans une certaine mesure, le volume des renseignements, même ces derniers étaient dépassés, et de loin, par le «téléphone arabe», en dépit du fait que celui-ci était considéré comme la source la moins fiable. L'importance accordée au «bouche à oreille», et le nombre de personnes qui ont déclaré qu'elles étaient privées de toute source d'information dans plusieurs domaines, semblaient indiquer que beaucoup de renseignements importants n'étaient pas transmis ou l'étaient par des voies non officielles.

Que pensait le personnel de l'exactitude de ces diverses voies de communication? Les résultats de l'enquête montraient qu'il considérait que les superviseurs constituaient une source relativement ouverte et honnête de renseignements. Il jugeait que le Manuel des opérations de l'impôt (MOI), les télex, les notes de services du Ministère constituaient des sources relativement honnêtes, encore que moins ouvertes. «Déductions», la revue interne du Ministère, leur paraissait également une source fiable.

En comparaison de ces diverses sources, les employés ne considéraient pas les gestionnaires ni les syndicats comme particulièrement fiables. Le manque de liberté des communications avec les gestionnaires les préoccupait particulièrement. Ce sujet d'inquiétude apparaît également dans les réponses à une des questions de l'enquête. Nous avons demandé aux employés d'indiquer s'ils étaient d'accord avec la déclaration suivante: «Les gestionnaires de Revenu Canada, Impôt ne disent aux employés que ce qu'ils veulent qu'ils sachent.» Près de 57 pour cent des employés ont répondu qu'ils étaient «tout à fait d'accord» et 33 pour cent ont dit qu'ils étaient «jusqu'à un certain point d'accord». Dix pour cent seulement ont déclaré qu'ils n'étaient pas d'accord.

Lorsque l'on rapproche ces diverses constatations, on se rend compte que le Ministère a manifestement besoin d'améliorer la qualité et l'importance de la communication interne. À notre avis, les superviseurs devraient mieux renseigner les employés sur leurs responsabilités professionnelles et sur les décisions des gestionnaires qui influent sur elles. Ils devraient également leur faire savoir, de manière plus équilibrée et régulière, ce qu'ils pensent de leur rendement. En outre, les gestionnaires devraient adopter des voies de communication plus officielles et régulières, en particulier celles qui encouragent les communications dans les deux sens.

3.3.6 CONSTATATION: LES EMPLOYÉS DÉSIRAIENT PRENDRE UNE PART PLUS GRANDE AUX DÉCISIONS LES CONCERNANT

Dans la plupart des organismes, les employés désirent prendre une part plus grande aux décisions qui les concernent; c'est le cas de ceux de Revenu Canada, Impôt. Les employés voulaient en savoir plus et être autorisés à en dire plus, en particulier en ce qui concerne les questions les touchant directement. Ils tenaient tout particulièrement à être mieux renseignés sur leurs fonctions, mieux tenus au courant de leur rendement, mieux informés des raisons motivant les décisions des questionnaires qui les concernaient et ils souhaitaient également avoir leur mot à dire dans les changements apportés aux politiques et aux procédures. Les employés ont déclaré qu'ils tenaient l'essentiel de leur information du «téléphone arabe». Soixante pour cent environ d'entre eux ont dit que l'information était communiquée par «voie hiérarchique» ou «presque complètement d'en haut, par voie hiérarchique», et 65 pour cent auraient voulu qu'au moins une partie de la communication se fasse en sens contraire.

Les résultats de l'enquête montraient également que les employés étaient mécontents à cause du fait que leur travail était insuffisamment apprécié et du manque rétro-information à ce sujet. Lorsqu'on leur a demandé dans quelle mesure leur travail était apprécié lorsqu'il était bien fait, leur réponse moyenne a été «4» sur une échelle de 1 (minimum) à 10 (maximum). Quel était le chiffre qui leur aurait paru satisfaisant? La moyenne a été de 8 sur la même échelle à 10 niveaux.

Dans de nombreux organismes, les réunions servent à informer le personnel. Quelle était la fréquence des réunions auxquelles était appelé le personnel de Revenu Canada, Impôt, et celui-ci jugeait-il que ces réunions étaient suffisamment fréquentes? Si la majorité des employés étaient satisfaits de la fréquence des entretiens non structurés portant sur des questions de travail, beaucoup auraient aimé qu'il y ait souvent des réunions de groupe et des évaluations du travail non officielles.

L'enquête a clairement montré qu'à l'exception des entretiens non structurés sur des questions de travail, les employés souhaitaient avoir plus souvent l'occasion d'entretiens en tête à tête, en particulier en ce qui concernait les questions les intéressant directement. Si le Ministère avait donné à ses employés la possibilité de le faire, il lui aurait peut-être été plus facile d'établir le contact avec les 76 pour cent de son personnel qui n'étaient pas d'accord avec l'énoncé suivant «À Revenu Canada, Impôt, la direction tient compte des opinions et des préoccupations de chaque employé.»

3.3.7 CONSTATATION: LES GESTIONNAIRES DE REVENU CANADA, IMPÔT NE SE SONT PAS MONTRÉS SUFFISAMMENT SENSIBLES AUX PRÉOCCUPATIONS DES EMPLOYÉS

Nous avons indiqué quelques-unes des causes d'insatisfaction des employés à l'égard des gestionnaires du Ministère. Ils estimaient en effet que ceux-ci auraient pu se montrer plus ouverts et plus honnêtes dans leurs communications avec eux. Ils avaient également le sentiment que les gestionnaires ne les tenaient pas suffisamment informés et n'accordaient pas assez d'attention ou d'intérêt à leurs opinions.

Ces opinions avaient-elles miné le respect et la confiance des employés à l'égard de la direction du Ministère? Nous leur avons posé cette question et leur avons également demandé de comparer l'administration de Revenu Canada, Impôt à celle d'autres ministères fédéraux. Leur réponse à la première question a montré que les employés n'avaient qu'une confiance limitée dans la direction du Ministère. Leur réponse à la seconde question a cependant révélé que rares étaient ceux qui pensaient que Revenu Canada, Impôt était plus mal administré que d'autres ministères fédéraux.

Il semble que les préoccupations des employés n'ont pas altéré leur conviction que le Ministère était capable de s'acquitter de ses obligations à l'égard du public. Les employés exprimaient cependant des réserves à l'égard de la gestion interne du Ministère. Ils ont par exemple signalé un certain nombre de difficultés internes auxquelles il aurait été possible au Ministère de remédier (p. ex., les communications, la charge de travail, la formation et la clarté des politiques). Beaucoup de ces questions montrent qu'aux yeux des employés, aider son personnel à mieux faire son travail, constituait une préoccupation secondaire du Ministère.

3.3.8 CONSTATATION: LE PERSONNEL ESTIMAIT QUE DANS PLUSIEURS DOMAINES, DES AMÉLIORATIONS LES AIDERAIENT À MIEUX FAIRE LEUR TRAVAIL

Dans quelle mesure les employés étaient-ils satisfaits de leur travail et d'autres éléments de leur milieu de travail? À quels problèmes étaient-ils confrontés et quels changements recommandaient-ils? Les employés semblaient être raisonnablement satisfaits de leur emploi actuel (24 pour cent seulement d'entre eux ont exprimé une certaine insatisfaction).

Nous avons utilisé des questions ouvertes pour leur demander de nous dire quel était le genre de problèmes auxquels ils se heurtaient pour faire leur travail aussi bien qu'ils l'auraient désiré. Existait-il des politiques ou des procédures ministérielles internes à cause desquelles il leur était difficile de le faire aussi bien qu'ils l'auraient voulu ou de la manière dont ils pensaient qu'il devait être fait?

Un grand nombre des leitmotiv qui reviennent dans les réponses à cette question ont déjà été examinés dans les autres constatations. Ce qui importe de noter ici, c'est l'insistance sur divers aspects des politiques et procédures du Ministère. Pour les employés, celles-ci étaient trop complexes, n'étaient pas vraiment appropriées ou manquaient de clarté, et changeaient trop rapidement.

Nous avons également soumis aux employés une liste de problèmes possibles et leur avons demandé de choisir les trois qui «vous gênaient le plus pour faire votre travail aussi bien que vous le voudriez». Les réponses ont mis en relief trois domaines clés qui méritent que les gestionnaires s'y attardent: la communication interne; les politiques et les procédures; et la charge de travail.

Bien que les employés auraient voulu voir des améliorations dans tous les domaines sur lesquels nous les avons questionnés, ceux qui les préoccupaient le plus correspondaient aux constatations que nous avons déjà faites. Le personnel voulait en particulier:

- une meilleure appréciation du travail bien fait;

- de meilleures communications entre les diverses divisions et fonctions;
- plus de formation;
- des politiques et des procédures plus claires; et
- plus de directives des gestionnaires et de communication avec eux.

3.3.9 CONSTATATION: LES EMPLOYÉS ÉTAIENT SATISFAITS DE LA QUALITÉ DE LA FORMATION, MAIS EN VOULAIENT PLUS

Les enquêteurs ont demandé aux employés d'indiquer l'importance, la fréquence et le calendrier de la formation reçue. Ils leur ont également posé un certain nombre de questions conçues pour obtenir des renseignements sur leur attitude à l'égard de la formation.

Les résultats de l'enquête sont clairs. Bien que les employés fussent raisonnablement satisfaits de la qualité de la formation reçue, ils désiraient une formation accrue et plus fréquente et auraient aimé avoir plus leur mot à dire dans les décisions les concernant dans ce domaine.

Le chapitre sur la formation fournit des renseignements et des recommandations détaillés.

3.3.10 CONSTATATION: LES EMPLOYÉS ÉTAIENT MÉCONTENTS DU PROCESSUS D'ÉVALUATION DU RENDEMENT ACTUEL

Comme la formation, les méthodes d'évaluation du rendement des employés du Ministère étaient fort contestées. Près de 95 pour cent des participants à l'enquête ont déclaré avoir reçu une évaluation de rendement officielle au cours de l'année précédente. Près de la moitié d'entre eux, cependant, n'étaient «pas du tout satisfaits» du système d'évaluation du rendement.

Ils étaient tout particulièrement mécontents du manque de suivi des recommandations en matière de formation et de perfectionnement. Le temps consacré par les superviseurs aux évaluations officielles ainsi que le sérieux du système de formation et de perfectionnement n'ont pas non plus été jugés satisfaisants. Des résultats (qui apparaissent dans le tableau 3.6) montraient que si l'on accordait suffisamment d'attention à la quantité de travail effectué, on n'en faisait pas autant pour la qualité. Les réponses ont également montré que de nombreux employés considéraient que le processus d'évaluation était particulièrement faible en ce qui concernait l'appréciation de leur compétence technique, de leur compétence administrative et de la qualité de leurs rapports avec les contribuables.

Les employés insistaient également sur le fait que les superviseurs ne consacraient pas suffisamment de temps à discuter leur rendement avec eux, de manière officielle ou non.

Le processus actuel permet une évaluation exacte de . . .

	Complètement d'accord %	Partiellement d'accord %	Partiellement en désaccord %	Complètement en désaccord %
Compétence technique	19	46	20	14
Compétence administrative	15	38	24	20
Qualité des contacts avec les contribuables	16	35	22	21
Qualité du travail que j'effectue	30	37	17	11
Capacité de travailler efficacement avec d'autres employés de Revenu Canada, Impôt	28	38	17	15
Qualité du travail que j'effectue	25	38	21	15

3.3.11 CONSTATATION: DES MÉCANISMES S'IMPOSAIENT POUR COMMUNIQUER À LA HAUTE DIRECTION LES PRÉOCCUPATIONS ET LES IDÉES DES EMPLOYÉS

Les résultats de l'enquête ont clairement démontré qu'il était indispensable que les cadres supérieurs répondent aux nombreuses préoccupations exprimées par les employés, et qu'ils montrent qu'ils étaient prêts à réagir. En outre, il était indispensable de créer des mécanismes qui permettent la communication permanente à la haute direction des sujets d'inquiétude et des idées des employés.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Les gestionnaires du Ministère se sont engagés à mettre sur pied un plan d'action en vertu duquel chaque gestionnaire (des chefs de division aux sous-ministres adjoints) s'engageront à:

- consulter périodiquement leurs subordonnés directs;
- écouter leurs préoccupations et leurs suggestions;
- résoudre les problèmes sur place, dans la mesure du possible;
- s'engager à résoudre les autres problèmes dans des délais déterminés;
- rendre périodiquement compte à leurs subordonnés directs de la situation des engagements antérieurs;
- obtenir les réactions de leurs subordonnés pour savoir si les mesures déjà prises ont permis de répondre à leurs préoccupations originales; et
- rendre périodiquement compte à leurs propres supérieurs directs de tout ce qui précède, en particulier des questions exigeant leur aide pour être résolues. En outre, les gestionnaires subalternes feraient part de leurs propres préoccupations et suggestions à leurs supérieurs, qui seraient eux-mêmes responsables d'y répondre de la manière décrite ci-dessus.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 4: CADRE DE LA POLITIQUE FISCALE **41**

4.1 INTRODUCTION 41

4.2 SOURCES DE LA LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU 42

4.2.1 Généralités 42

4.2.2 Décisions des tribunaux 42

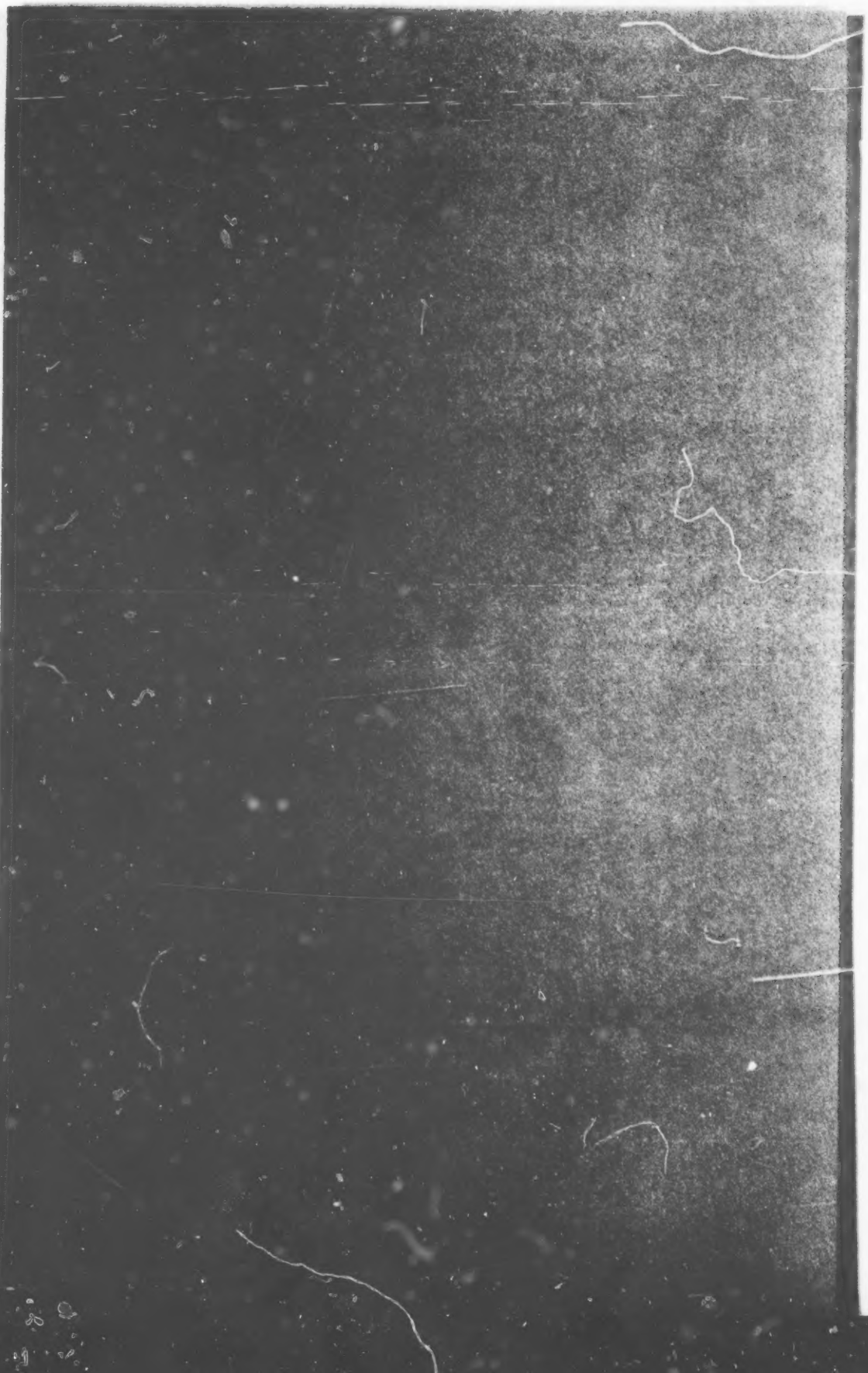
4.3 RECOURS À LA LOI DE L'IMPÔT POUR ASSURER L'APPLICATION DE LA POLITIQUE SOCIALE 43

4.4 LE PROCESSUS DE MODIFICATION DE LA LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU 44

4.4.1 Le système canadien 44

4.4.2 Expériences canadiennes récentes 45

4.5 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 46



CHAPITRE 4:
CADRE DE LA POLITIQUE FISCALE

4.1 INTRODUCTION

Ce chapitre examine la manière dont la politique d'impôt sur le revenu est formulée au Canada. Il passe en revue les sources de la loi dans ce domaine et les procédures qui permettent d'apporter des modifications à cette politique. Comme Revenu Canada, Impôt est chargé de l'application de nos lois fiscales, il est important d'en examiner la formulation et de déterminer quel est le rôle du Ministère dans ce processus.

Le texte fondamental sur lequel repose la loi fiscale canadienne est la Loi de l'impôt sur le revenu. Il existe également d'autres sources qui précisent ou interprètent les dispositions de cette loi, notamment le Règlement qui en découle et les décisions des tribunaux. Le Canada entretient également un réseau de traités fiscaux avec d'autres pays, qui priment souvent sur les dispositions générales de la Loi de l'impôt sur le revenu ou les modifient.

Au Canada, à la différence de beaucoup d'autres pays, la responsabilité de la politique fiscale est totalement distincte de celle de son application. C'est le ministre des Finances qui, avec l'aide des fonctionnaires de ce ministère, élabore la politique en matière d'impôt sur le revenu. Les modifications apportées à la loi pour tenir compte des changements de politique fiscale sont en général amenées par les budgets fédéraux présentés par le ministre des Finances.

Lorsqu'une nouvelle loi est adoptée ou que des modifications sont apportées à la loi existante, il appartient au ministre du Revenu national, par l'intermédiaire de ses fonctionnaires, d'assurer l'application des dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu dans la forme où elles ont été rédigées par le Parlement et interprétées par les tribunaux.

Bien que l'objectif principal de cette loi soit d'assurer des recettes au gouvernement, elle sert également d'instrument de politique socio-économique. Elle contient de nombreuses dispositions conçues pour réaliser ou appuyer les objectifs du gouvernement dans ce domaine.

Dans le passé, les tentatives déployées pour assurer divers avantages à certaines classes de contribuables ont contribué à compliquer considérablement le libellé des articles pertinents de la Loi ainsi qu'à augmenter le nombre des formulaires que les contribuables sont tenus de remplir. Le recours qui a été fait à la Loi pendant les années 1970 et au début des années 1980 pour mettre en oeuvre des politiques socio-économiques a engendré de nombreuses difficultés d'ordre administratif pour le contribuable comme pour l'administrateur.

Ces dernières années, ces difficultés se sont trouvées multipliées à cause des retards subis par l'adoption de textes législatifs relatifs à l'impôt. Ces retards ont à leur tour créé une atmosphère d'incertitude, aussi bien chez les administrateurs que chez les contribuables, et ont parfois présenté de sérieuses difficultés pour les contribuables dont les transactions ou les arrangements qu'ils avaient conclus se trouvaient affectés par les projets de modification.

Bien qu'il n'appartienne pas à Revenu Canada, Impôt d'établir la politique fiscale, son rôle d'administrateur de la fiscalité lui permet de se faire une idée directe de la viabilité administrative du régime fiscal ainsi que des domaines où la loi pourrait être simplifiée ou clarifiée. Il importe donc que des voies de communication appropriées existent afin de permettre au Ministère de faire des suggestions constructives en vue de l'amélioration de la loi qu'il applique.

4.2 SOURCES DE LA LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

4.2.1 Généralités

Toute remarque au sujet de l'administration du régime d'impôt sur le revenu ne peut se faire que dans le contexte général du régime fiscal lui-même. Les éléments principaux de ce cadre législatif sont les suivants:

- la Loi de l'impôt sur le revenu adoptée par le Parlement, qui comprend les Règles d'application de l'impôt sur le revenu;
- le Règlement accompagnant la Loi, prescrit par celle-ci et adopté par décret;
- la législation fiscale provinciale sur l'impôt administrée par Revenu Canada, Impôt; et
- les traités internationaux, la Loi sur l'interprétation des conventions en matière d'impôt sur le revenu et les ententes fédérales-provinciales.

L'application de ces divers éléments est influencée par les décisions des divers tribunaux qui règlent les différends en matière fiscale. Bien que Revenu Canada, Impôt ait pour mandat d'appliquer ces lois, il joue un rôle relativement mineur dans l'élaboration d'ensemble des politiques. Il intervient cependant beaucoup plus dans la préparation des nouveaux textes de loi, sur le plan technique, et est appelé à donner son avis sur la mesure dans laquelle un projet de texte est le reflet fidèle d'une politique, ainsi que celle dans laquelle cette politique peut être administrée.

4.2.2 Décisions des tribunaux

La Loi de l'impôt sur le revenu prévoit divers moyens et procédures pour interjeter appel d'une cotisation ou d'une nouvelle cotisation devant les tribunaux. Les décisions de ceux-ci sont fondées sur des questions de fait et sur l'interprétation de la loi. Les trois tribunaux fédéraux qui ont juridiction sur les questions d'impôt sur le revenu sont la Cour canadienne de l'Impôt, la Cour fédérale du Canada (aussi bien la Cour d'appel que la Division de première instance) et la Cour suprême du Canada. Au chapitre consacré dans notre rapport détaillé au régime canadien d'autocotisation de l'impôt, nous mentionnons un certain nombre de décisions importantes prises par les tribunaux à l'égard de l'administration du régime de l'impôt sur le revenu.

Lorsqu'un tribunal prend une décision qui constitue une interprétation de la Loi de l'impôt sur le revenu, cela crée un précédent sur lequel on peut s'appuyer dans d'autres situations analogues, à moins que sa signification ne soit modifiée, soit par un tribunal de plus haute instance soit par un changement statutaire. Le Ministère doit donc se tenir constamment au courant des décisions judiciaires et leur accorder la place qui leur revient lorsqu'il traite avec des contribuables ainsi que dans ses publications.

4.3 RECOURS À LA LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU POUR ASSURER L'APPLICATION DE LA POLITIQUE SOCIALE

Le Parlement adopte des textes de loi concernant la fiscalité qui sont habituellement présentés au nom du gouvernement par le ministre des Finances. Les ministères des Finances et de la Justice sont chargés de veiller à ce que les objectifs qui inspirent les changements apportés aux lois fiscales soient également pris en considération dans le texte définitif présenté au Parlement.

La Loi de l'impôt sur le revenu fournit non seulement des règles détaillées pour le recueil d'une part importante des recettes du gouvernement, mais contient également de nombreux objectifs socio-économiques de celui-ci. Ces objectifs en matière de politique socio-économique transparaissent dans la Loi parce qu'on estime que le régime fiscal est souvent l'instrument qui convient le mieux à l'atteinte d'objectifs déterminés, qu'il s'agisse de freiner ou de stimuler certains secteurs, ou de s'assurer de l'équité des conditions auxquelles sont soumis des groupes divers. Grâce au régime fiscal, le gouvernement n'est pas obligé d'élaborer un nouveau cadre administratif lorsqu'il veut atteindre un objectif particulier. D'autre part, la Loi fournit une méthode qui permet de lier les avantages aux niveaux de revenu. Parmi les objectifs économiques les plus évidents, citons la croissance, les investissements nouveaux, l'emploi, la reventilation des ressources et la protection des contribuables contre les effets de l'inflation.

Bien que la Loi de l'impôt sur le revenu soit conçue pour assurer des recettes à l'État et pour réaliser un certain nombre d'objectifs dans le domaine de la politique socio-économique, le ministère des Finances s'efforce également de veiller à ce que les grands idéaux en matière de politique fiscale soient reflétés dans la loi. Ce sont les idéaux inspirés par le souci de l'équité, de la neutralité, de la simplicité et du caractère de certitude de la loi.

Du point de vue de la politique fiscale, pour que la Loi soit juste et équitable, il importe qu'elle soit à l'abri de tous biais ou favoritisme. Le caractère équitable de notre régime fiscal actuel tient en partie au fait que l'on exige de ceux qui disposent de moyens plus importants qu'ils assument une part proportionnellement plus élevée de la charge des impôts. Ceci reflète la conviction très répandue selon laquelle la capacité de paiement augmente plus rapidement que le revenu.

Par neutralité, on entend l'application d'un traitement égal à deux contribuables qui se trouvent dans une situation essentiellement analogue. Dans ce concept entre

également l'objectif de maintien de la neutralité administrative entre les contribuables d'une part et le Receveur général de l'autre. Revenu Canada, Impôt doit appliquer la loi fiscale sans favoriser qui que ce soit.

La simplicité doit être un objectif fondamental de la formulation de la politique et de la rédaction des textes législatifs, car si l'on comprend mal le régime et ses exigences, leur observation volontaire s'en trouve compromise. C'est pourquoi les rédacteurs d'une loi fiscale doivent s'efforcer d'utiliser une langue et une forme qui permettent au contribuable comme au conseiller professionnel et à l'administrateur de le comprendre aisément.

Le caractère de certitude est un objectif fondé sur le fait que, dans une société démocratique, les citoyens ont droit de pouvoir compter sur la loi lorsqu'ils règlent leurs affaires. La modification rétroactive de la loi est contraire à la politique fiscale canadienne. Si le caractère de certitude de la loi est établi, les personnes qui doivent l'observer doivent être en mesure de déterminer en toute confiance le montant des impôts à verser.

Compte tenu de la complexité de la société canadienne, il est manifeste que les objectifs d'un gouvernement, quel qu'il soit, en matière de politique socio-économique, ne peuvent pas toujours s'accorder avec les objectifs fondamentaux des politiques fiscales décrites ci-dessus. Lorsqu'un conflit existe, il est indispensable de trouver un compromis. Lorsque des compromis étaient nécessaires, l'équité et les objectifs économiques ont souvent prévalu au Canada sur les objectifs de simplicité et de certitude. Il faut cependant veiller à ce que ceux-ci soient intégrés aux lois fiscales dans toute la mesure du possible.

4.4 LE PROCESSUS DE MODIFICATION DES LOIS DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

4.4.1 Le régime canadien

Au Canada, le ministre des Finances annonce habituellement de deux à quatre semaines à l'avance qu'il a l'intention de présenter un budget. Au cours des mois qui précèdent cette présentation, le ministre des Finances et ses fonctionnaires accueillent des points de vue et des déclarations émanants de sources très diverses:

- particuliers et représentants de société, s'exprimant directement ou par l'intermédiaire de députés ou de sénateurs;
- associations industrielles et professionnelles telles que la Canadian Petroleum Association et l'Association des banquiers canadiens; et
- associations professionnelles telles que l'Association du barreau canadien et l'Institut canadien des comptables agréés.

Au cours de la préparation du budget, d'autres ministères fédéraux qui s'intéressent au domaine fiscal peuvent également avoir leur mot à dire; c'est le cas de Revenu Canada, Impôt, du Conseil du Trésor, du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources et du ministère de l'Agriculture. Le ministre des Finances confère également avec des sources extérieures, la Banque du Canada, d'autres membres du Cabinet et le Premier ministre.

Bien que les consultations qui précèdent le budget soient utiles pour les ministres, l'obligation de secret empêche le Ministre et ses fonctionnaires d'entrer dans le détail, ou d'obtenir les commentaires indispensables sur des propositions budgétaires possibles.

Jusqu'au milieu des années 1970, les textes législatifs concernant le budget étaient normalement publiés quelques semaines après la présentation du budget et prenaient force de loi sans perte de temps inutile. Ces derniers temps, il s'est passé des mois – et parfois plus d'un an – pour qu'un texte final soit présenté, sans même parler de son adoption. En 1984, cependant, un projet de loi accompagné d'explications a été publié dix semaines après la présentation du budget, encore que son adoption ait été retardée par le changement de gouvernement.

4.4.2 Expériences canadiennes récentes

Le régime fiscal a été complètement remanié en 1971 et depuis lors, il a été soumis à des changements et des modifications fréquents. Ces dernières années, l'importance des propositions et des retards dans l'adoption de lois a énormément nui à la capacité de Revenu Canada, Impôt de s'acquitter de ses obligations en temps opportun. Les réactions des contribuables et leur observation de la loi en ont également souffert.

Pour trouver une solution à certaines des difficultés du passé, on a récemment apporté des modifications au processus budgétaire. En avril 1982, le ministre des Finances a publié un document de travail sur ce processus. Comme ses prédécesseurs, il estimait que plus d'ouverture s'imposait. Le document recommandait la révision de l'attitude actuelle à l'égard du secret budgétaire afin de permettre des consultations plus fructueuses avant la présentation du budget lui-même.

Au cours de sa déclaration sur l'économie devant le Parlement, le 8 novembre 1984, le nouveau ministre des Finances a reconnu que le processus budgétaire était de plus en plus sévèrement critiqué par le public. Il a promis de faire participer le public de manière plus constructive à l'élaboration des propositions budgétaires et a déposé un document présentant les grandes lignes du calendrier économique du gouvernement et de ses intentions de consulter tous les groupes de la société canadienne avant la préparation du budget de printemps.

Outre la présentation de ce calendrier économique, la publication d'un certain nombre de documents de travail par divers ministres a déclenché une série de consultations préliminaires. Ces documents traitaient de divers sujets, notamment «les questions fiscales dans l'agriculture», «les prestations pour les enfants et les personnes âgées» et «les mesures d'encouragement aux petites entreprises». Le point culminant de processus de consultation a été marqué par la Conférence économique nationale qui s'est déroulée à Ottawa les 22 et 23 mars 1985, et à laquelle ont assisté des représentants des entreprises, des syndicats et d'autres groupes d'intérêt.

4.5 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans cette section, nous présentons les conclusions auxquelles nous sommes parvenus au cours de notre étude, les mesures prises par Revenu Canada, Impôt à l'égard de certaines des lacunes mentionnées dans ces constatations et le cas échéant, nos suggestions pour améliorer encore la situation.

4.5.1 CONSTATATION: LES RETARDS LÉGISLATIFS ONT CRÉÉ UN CLIMAT D'INCERTITUDE AU SEIN DU MINISTÈRE ET CHEZ LES CONTRIBUABLES

Contexte

Le chapitre sur le traitement des données décrit la gravité des répercussions de l'adoption tardive de textes de loi sur la fiscalité sur le service aux contribuables, en particulier en ce qui concerne les avis de cotisation et les remboursements. Ces retards et cette incertitude ont également entravé les efforts de Revenu Canada, Impôt dans d'autres domaines. Ils ont en particulier créé des difficultés sur les plans suivants:

- mise à la disposition des contribuables de formules appropriées en temps opportun;
- fourniture d'instructions et de renseignements clairs aux contribuables;
- traitement et examen rapides et efficaces des déclarations d'impôt;
- formation des vérificateurs et d'autres membres du personnel; et
- maintien d'un moral élevé au sein du personnel.

Il ne nous appartient pas de faire des recommandations en faveur de changements du processus budgétaire. Tout changement soulève une foule de questions de caractère politique et administratif fort complexes. Nous sommes cependant particulièrement impressionnés par le régime en vigueur en Grande Bretagne et peut-être constituerait-il un modèle utile qui mériterait une étude plus approfondie.

Recommandations

- Il conviendrait que le gouvernement étudie les moyens d'atténuer les problèmes suscités dans l'administration de la fiscalité et son observation par les retards de caractère législatif, en particulier, il conviendrait d'étudier de près la manière dont le processus budgétaire britannique utilise les échéances.

4.5.2 CONSTATATION: IL N'Y A PAS EU SUFFISAMMENT DE CONSULTATIONS ENTRE LE MINISTÈRE DES FINANCES ET REVENU CANADA, IMPÔT

Contexte

Au cours de notre étude, nous avons interrogé des fonctionnaires du ministère des Finances et de Revenu Canada, Impôt sur le degré de participation de ce dernier ministère à l'élaboration de modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu, et sur l'efficacité de son intervention. Bien que l'élaboration de la politique fiscale relève du

ministère des Finances, Revenu Canada, Impôt est légitimement soucieux de s'assurer que la loi est applicable sur le plan administratif. Le Ministère tient en effet à ce que le régime fiscal soit aussi simple que possible sur ce plan.

Jusqu'à présent, le ministère des Finances envoyait à Revenu Canada, Impôt une copie des propositions qu'il avait l'intention de faire. Des représentants des deux ministères se rencontraient ensuite afin de décider de celles qui seraient incorporées au budget. En cas de désaccord, c'est le ministère des Finances, chargé de l'élaboration des politiques, qui est responsable d'en informer le ministre des Finances. Des fonctionnaires de Revenu Canada, Impôt ayant participé à ce processus ont cependant déclaré qu'ils avaient le sentiment que le ministère des Finances n'avait tenu aucun compte d'un grand nombre de changements recommandés par eux. De leur côté, les fonctionnaires des Finances estimaient qu'un grand nombre des préoccupations évoquées par Revenu Canada, Impôt n'avaient aucune validité ou ne méritaient pas qu'on s'y arrête.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Ces derniers mois, le ministère des Finances et Revenu Canada, Impôt ont adopté un certain nombre de mesures destinées à améliorer l'efficacité des consultations entre les deux organismes. Voici deux exemples de l'amélioration de la situation dans ce domaine:

- L'adoption d'un texte législatif qui permettra d'apporter des modifications techniques à la Loi de l'impôt sur le revenu sans pour autant compliquer le processus budgétaire. Revenu Canada, Impôt a joué un rôle important dans la rédaction de ce texte. Ce «grand ménage» devrait devenir une activité annuelle; et
- L'Avis de motion des voies et moyens déposé au Parlement le 30 janvier 1985, qui suspendait le recouvrement des impôts faisant l'objet d'une contestation. Revenu Canada, Impôt a joué un rôle très important dans l'élaboration de ce document.

La conduite permanente de consultations importantes, sont aussi plus fréquentes à l'échelon du sous-ministre et des autres cadres supérieurs. Nous estimons que ce type de participation constructive au processus, de la part des personnes qui administrent le régime fiscal permettra, à la longue, d'améliorer sensiblement celui-ci.

Recommandations

- Il conviendrait de redoubler d'efforts pour s'assurer que Revenu Canada, Impôt participe en permanence à l'élaboration des changements fiscaux, en particulier ceux qui ont des incidences administratives importantes.
- Il conviendrait d'accroître les consultations quotidiennes entre les deux ministères.
- Il conviendrait d'envisager de confier à Revenu Canada, Impôt la responsabilité de modifier les dispositions purement administratives de la Loi de l'impôt sur le revenu.

4.5.3 CONSTATATION: LA CONSULTATION DES CONTRIBUABLES, DES ENTREPRISES ET DES GROUPES PROFESSIONNELS, AVANT L'ÉTABLISSEMENT DU BUDGET, PERMETTRAIT DE RÉDUIRE LE CLIMAT D'INCERTITUDE ET D'ATTÉNUER LES PROBLÈMES PROVOQUÉS PAR LES RETARDS BUDGÉTAIRES

Contexte

Une bonne partie des retards dont ont souffert les propositions budgétaires faites dans le passé étaient dus à la série de modifications apportées à ces propositions. Dans la mesure où ces questions font l'objet de discussions publiques avant l'établissement du budget, afin de régler à ce stade les problèmes d'ordre pratique ou les questions de politique, il est possible d'accélérer l'adoption des textes législatifs, et cela dans des délais plus prévisibles, comme c'est le cas au Royaume-Uni.

Mesures prises par le gouvernement

En février 1985 le ministère des Finances a publié un document consultatif sur les «questions fiscales dans l'agriculture». D'autres ministères ont également publié des études sur les prestations pour les enfants et les personnes âgées et sur les mesures d'encouragement pour les petites entreprises, qui ont toutes deux une incidence directe sur le régime fiscal. Nous examinons d'autres initiatives fondées sur la consultation au chapitre consacré aux groupes d'intérêt.

4.5.4 CONSTATATION: LE RYTHME ET L'AMPLEUR DES CHANGEMENTS FISCAUX ONT CRÉÉ DE GRAVES PROBLÈMES POUR REVENU CANADA, IMPÔT ET POUR LES CONTRIBUABLES

Contexte

Le rythme et l'ampleur des changements fiscaux au Canada ont causé de très sérieux problèmes administratifs au Ministère. Le régime fiscal est régulièrement modifié de manière à fournir, à supprimer ou à modifier les encouragements à l'épargne ou aux investissements, ainsi que pour combattre les mesures indésirables prises par les contribuables afin de réduire au minimum leurs impôts; pour faire varier la charge imposée à certains contribuables ou, de façon générale, pour refondre complètement le régime fiscal applicable à certaines industries. En outre , on modifie fréquemment la Loi afin de mettre en oeuvre ou de réviser des dispositions conçues pour appliquer diverses politiques économiques et sociales.

Nous avons déjà souligné le conflit qui oppose la politique socio-économique et la simplicité et le caractère de certitude qui constituent les objectifs de la politique fiscale. Le fait de trop compter sur le régime fiscal comme instrument de prestation des programmes socio-économiques peut créer une certaine confusion au sein de ce régime, en particulier lorsque ces politiques sont sein de ce régime, en particulier lorsque ces politiques sont fréquemment modifiées ou affinées afin de pouvoir les appliquer avec plus de précision. Il y a là un équilibre délicat à réaliser et nous estimons qu'il s'impose.

Au cours de nos entretiens avec des fonctionnaires de Revenu Canada, Impôt et du ministère des Finances, ceux-ci nous ont déclaré qu'il n'existait pas de critère précis qui permette d'évaluer l'équilibre des coûts-avantages entre les objectifs de politique socio-économique et les objectifs de politique fiscale. C'est pourquoi il est impossible de prévoir avec précision ce que sont les coûts globaux et les effets de l'incorporation à la Loi d'une mesure particulière.

Recommandation

- Il serait souhaitable que le ministère des Finances, en collaboration avec Revenu Canada, Impôt élabore des critères de mesures afin de peser les avantages des projets de changements de la politique fiscale par rapport à leur coût sur le plan administratif et social. Il conviendrait de faire preuve de mesure dans l'adoption de nouveaux changements à moins que cette évaluation ne montre que les avantages que l'on en retire sont largement supérieurs aux coûts qu'ils entraînent.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 5: LE RÉGIME CANADIEN D'AUTOCOTISATION DE L'IMPÔT **53**

5.1 INTRODUCTION 53

5.2 PRINCIPES FONDAMENTAUX DU RÉGIME CANADIEN D'AUTOCOTISATION 53

5.2.1 Présomption d'honnêteté des contribuables 55

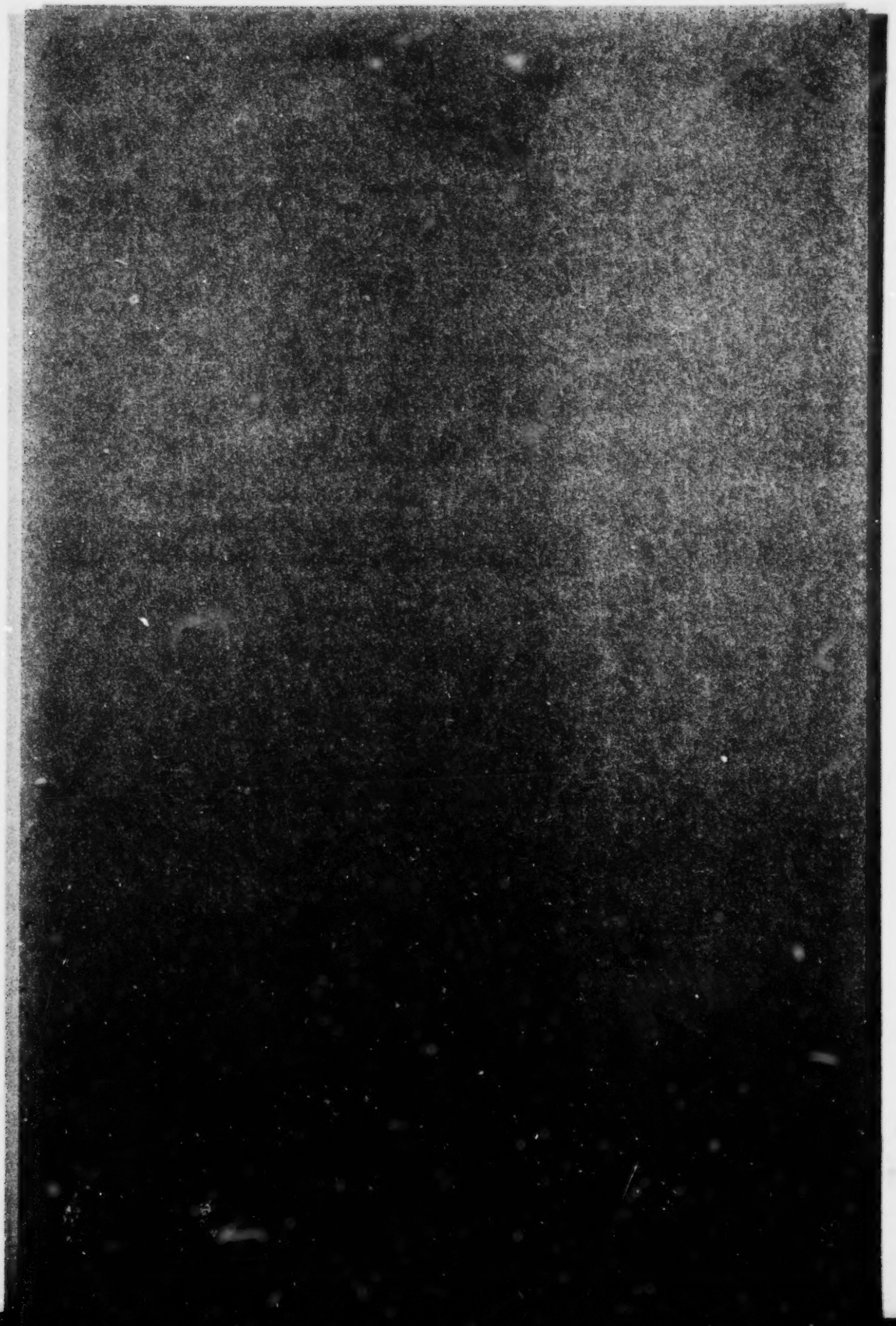
5.2.2 Impartialité de l'administrateur fiscal 55

5.2.3 Besoin d'information des contribuables 55

5.2.4 Besoin de protection et de confidentialité des renseignements des contribuables 55

5.3 UNE AUTRE APPROCHE, CELLE DU ROYAUME-UNI 56

5.4 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 57



CHAPITRE 5:
LE RÉGIME CANADIEN D'AUTOCOTISATION DE L'IMPÔT

5.1 INTRODUCTION

Le présent chapitre porte sur la structure administrative du régime canadien d'autocotisation, plus particulièrement sur ses principes fondamentaux.

Revenu Canada, Impôt doit appliquer la Loi de l'impôt sur le revenu du Canada. Il incombe cependant en premier aux contribuables canadiens de déterminer les impôts exigibles et de les verser au gouvernement. Pour ce faire, les contribuables doivent tenir des registres de leurs affaires financières, calculer les impôts à payer et verser les sommes dues.

5.2 PRINCIPES FONDAMENTAUX DU RÉGIME CANADIEN D'AUTOCOTISATION

Le Ministère dispose, pour assurer l'observation des lois canadiennes de l'impôt sur le revenu, de très grands pouvoirs en matière d'exécution. Le contribuable, pour sa part, a relativement moins de pouvoirs. Il est à la fois nécessaire et souhaitable pour le Ministère de disposer de suffisamment de pouvoirs pour assurer le niveau approprié d'exécution. Il est néanmoins tout aussi important qu'il adopte des principes de pratique administrative qui assurent l'équité, l'impartialité et un équilibre raisonnable entre les droits et les obligations des contribuables.

La proclamation de la Loi constitutionnelle de 1982 le 17 avril 1982 a eu de fortes incidences sur l'application de la Loi de l'impôt sur le revenu. Les 34 premiers articles de cette loi renferment la Charte canadienne des droits et libertés (la charte). Les sections suivantes de la charte revêtent une importance particulière pour l'application et l'interprétation de la Loi de l'impôt sur le revenu, pour l'équilibre entre les droits et obligations du contribuable et ceux du percepteur d'impôt.

«1. La Charte canadienne des droits et libertés garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

8. Chacun a droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives.

24. (1) Toute personne, victime de violation ou de négation des droits et libertés qui lui sont garantis par la présente charte, peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

(2) Lorsque, dans une instance visée au paragraphe (1), le tribunal a conclu que des éléments de preuve ont été obtenus dans des conditions qui portent atteinte aux droits ou libertés garantis par la présente charte, ces éléments de preuve sont écartés s'il est établi, eu égard aux circonstances, que leur utilisation est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice.»

Bien que les tribunaux aient statué sur un certain nombre de causes fiscales portant sur les points soulevés dans la charte, en particulier sur la constitutionnalité des dispositions régissant les perquisitions et les saisies de la Loi de l'impôt sur le revenu, il est trop tôt pour tenter, à ce stade, de déterminer des règles précises d'interprétation de la charte en regard de la Loi. Malgré cela, Revenu Canada, Impôt, le ministère des Finances et le ministère de la Justice ont l'obligation implicite, qui découle de la proclamation de la Loi constitutionnelle de 1982, d'assurer que les modifications à apporter à la loi fiscale du Canada et à son application pour les rendre conformes à la charte soient apportées le plus rapidement possible, lorsque le besoin devient évident.

Cela inciterait grandement les contribuables à continuer à se conformer volontairement au régime d'autocotisation qui repose essentiellement sur le fait que les contribuables, individuellement et collectivement, croient que l'interprétation et l'application de la Loi de l'impôt sur le revenu par le Ministère est juste et uniforme. Dans une large mesure, la viabilité à long terme de notre régime d'autocotisation repose sur la capacité du Ministère à créer un équilibre entre les doubles exigences du service et de l'exécution et sur sa capacité à demeurer entièrement impartial et objectif dans l'établissement des impôts exigibles.

Certains principes doivent être reconnus pour assurer le fonctionnement efficace du régime canadien de perception des impôts même si la Loi de l'impôt sur le revenu n'en mentionne que très peu d'entre eux. Voici brièvement quels sont ces principes:

1. En raison de la complexité de la Loi, les contribuables doivent posséder les renseignements complets, exacts et opportuns pour leur permettre de connaître leurs droits et obligations et calculer leur impôt.
2. Les contribuables doivent pouvoir communiquer effectivement avec l'administrateur de l'impôt, quelle que soit leur situation financière, et doivent être traités avec courtoisie et prévenance par les employés du Ministère.
3. Les contribuables doivent être assurés que les renseignements qu'ils communiquent au Ministère ne seront utilisés qu'à des fins prescrites expressément dans la loi. De même, la conduite des affaires et la vie privée des contribuables ne doivent pas être indûment perturbées et les contribuables ont droit de s'attendre à ce que leur intimité soit protégée.
4. Le système doit prévoir, tant dans son administration que par la loi, un mécanisme indépendant et efficace d'arbitrage pour régler les différends entre les contribuables et les administrateurs.

5.2.1 Présomption d'honnêteté des contribuables

La pierre angulaire du concept de justice et d'impartialité, indispensable au fonctionnement du régime fiscal canadien, est la présomption et l'attente que tous les contribuables divulgueront tous leurs revenus à Revenu Canada, Impôt et ne tenteront pas de l'induire en erreur ou d'omettre des renseignements importants.

La fraude fiscale ne peut pas et ne doit pas être tolérée. Néanmoins, les contribuables ont le droit d'arranger leurs affaires de manière à ne payer que le strict minimum d'impôt requis selon la loi. Ce droit est reconnu clairement dans la Déclaration des droits du contribuable, publiée en février 1985 par le ministre du Revenu national.

5.2.2 Impartialité de l'administrateur de l'impôt

Il importe également que le Ministère adopte une politique globale d'impartialité pour le calcul du montant approprié d'impôt à payer. Le Ministère doit prendre tous les moyens pour s'assurer que ni les contribuables ni les employés n'abusent du système ou ne semblent en abuser. L'impartialité doit également toucher les mécanismes de règlement des différends. Il est primordial que, dans le cas de conflits, les contribuables aient facilement accès à une entité impartiale qui déterminera le montant d'impôt exigible.

5.2.3 Besoin d'information des contribuables

Pour que les contribuables puissent se conformer à la Loi de l'impôt sur le revenu, ils doivent comprendre la loi et le système qui l'applique. Ils doivent savoir quels renseignements sont exigés d'eux, ainsi que la façon et le moment de les transmettre. Il incombe à Revenu Canada, Impôt d'aider les contribuables à comprendre la loi.

5.2.4 Besoin de protection et de confidentialité des renseignements des contribuables

Les contribuables considèrent comme confidentiels une grande partie des renseignements qu'ils communiquent au Ministère. Si le Ministère veut continuer à compter sur leur collaboration, il doit sauvegarder leurs droits à la protection et à la confidentialité des renseignements. Il est donc essentiel que les renseignements recueillis ne soient utilisés qu'aux fins expressément prévues dans la loi.

Deux lois relativement nouvelles qui influent sur la protection et la confidentialité des renseignements fiscaux, la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, sont entrées en vigueur le 1er juillet 1983.

La Loi sur la protection des renseignements, appliquée par le Commissaire à la protection de la vie privée, empêche que les renseignements personnels sur les particuliers ne soient divulgués de façon inappropriée et donne aux particuliers l'accès aux renseignements les concernant.

La Loi sur l'accès à l'information, appliquée par le Commissaire à l'information, permet aux particuliers d'avoir accès aux renseignements contrôlés par les institutions

du gouvernement fédéral, mais empêche l'accès aux dossiers qui, selon la définition donnée dans la Loi sur la protection des renseignements, contiennent des renseignements personnels.

5.3 UNE AUTRE APPROCHE, CELLE DU ROYAUME-UNI

Les pays n'ont pas tous recours à un régime d'autocotisation pour déterminer et percevoir leurs recettes fiscales. Ainsi, bien que les États-Unis aient un régime d'autocotisation qui ressemble en plusieurs points à celui du Canada, le régime en vigueur au Royaume-Uni est très différent du nôtre.

Pendant notre étude, nous avons cherché des moyens de réduire les coûts liés à l'observation de notre régime fiscal que subissent les contribuables. Nous avons également songé aux problèmes d'encaisse des contribuables qui produisent leur déclaration uniquement pour se prévaloir de crédits d'impôt, mais qui sont souvent contraints de recourir aux services d'escompteurs d'impôt. Trois conclusions de notre analyse de la structure d'imposition actuellement en vigueur au Canada nous ont incité à étudier ces questions. Premièrement, un grand nombre de contribuables éprouvent de la difficulté à remplir leurs déclarations et beaucoup d'entre eux demandent l'aide de fiscalistes ou de services commerciaux. Deuxièmement, un grand nombre des déclarations traitées sont considérées comme des «déclarations standard» par les centres fiscaux et ne font l'objet que d'un examen sommaire. Troisièmement, la plupart des déclarations traitées donnent lieu à des remboursements, étant donné l'efficacité du système de retenues à la source pour la perception des impôts au cours de l'année.

En regroupant ces trois constatations, nous avons conclu que la majorité des contribuables doivent produire une déclaration uniquement pour demander des déductions et des crédits auxquels ils deviennent admissibles pendant l'année. Nous nous sommes donc demandé si les déductions et les crédits pouvaient être intégrés au système de retenues à la source. Cela éviterait à bon nombre de contribuables de produire une déclaration et éliminerait les problèmes d'administration et d'encaisse liés à la production de la déclaration tout en veillant à ce que les contribuables qui deviennent admissibles à des déductions et des crédits pendant l'année puissent les demander.

C'est en songeant à cela que nous nous sommes penchés sur le régime fiscal en vigueur au Royaume-Uni.

Bon nombre des contribuables du Royaume-Uni versent leurs impôts à mesure qu'ils touchent un revenu (le système PAYE: pay as you earn). Il s'agit essentiellement d'un système de retenues à la source dont la responsabilité première d'établissement et de perception des impôts personnels incombe à l'employeur et au Inland Revenue, et non pas aux contribuables visés.

Lorsqu'il commence à travailler, chaque employé doit remplir une formule dans laquelle il indique des précisions comme son nom et son adresse, ses anciens employeurs, son état civil et ses personnes à charge, ses autres sources de revenu comme des pensions, des intérêts et des loyers et toute autre déduction comme les dépenses d'emploi et les intérêts hypothécaires. L'employeur envoie la formule rem-

plie au bureau de district local du Inland Revenue. La formule est ensuite traitée et un numéro de code est attribué à l'employé dont se servira l'employeur pour déterminer l'impôt à retenir sur les chèques de paie de cet employé. L'employeur retient alors la somme voulue et la verse au Inland Revenue.

Grâce au régime PAYE, près de 80 pour cent des 25 millions de contribuables qui paient des impôts ne sont pas tenus de produire de déclarations. Les 5 à 6 millions de contribuables qui restent ont des revenus ou des déductions additionnels qui sont trop complexes pour être traités au moyen de simples formules de codage des déductions. Ces contribuables doivent envoyer sur demande des déclarations de renseignements sur l'impôt personnel au Inland Revenue. De même, les particuliers qui ne sont pas assujettis au régime PAYE, comme les travailleurs indépendants, doivent produire des déclarations de renseignements sur l'impôt.

En 1984, 24 500 employés du Inland Revenue étaient affectés précisément au régime PAYE. L'informatisation du régime devrait réduire cet effectif de 20 pour cent.

Le principal avantage de ce régime comparativement à un régime d'autocotisation est la réduction des frais associés à l'observation de la loi pour la majorité des contribuables qui ne sont plus tenus de produire des déclarations d'impôt. Cet avantage a été obtenu au détriment du gouvernement et des employeurs qui voient augmenter leur charge administrative et leurs frais en raison de l'accroissement de la complexité du système de retenues et du transfert de la responsabilité d'observation de la loi des contribuables aux employeurs et au gouvernement. Un autre des inconvénients possibles du régime britannique est qu'il en résulte une perception diminuée des impôts sur le revenu effectivement payés. Au Canada, il en résulterait une perception diminuée des impôts sur le revenu personnel prélevés au niveau fédéral et provincial.

Après avoir examiné le régime fiscal du Royaume-Uni, nous avons conclu que l'adoption en bloc du régime PAYE au Canada ne ferait que transposer les problèmes. Il est cependant possible, en poussant davantage l'étude du régime PAYE, de retenir certains éléments qui pourraient être adaptés au régime canadien afin de réduire ou d'éliminer les exigences de production pour bon nombre de contribuables.

5.4 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans cette section, nous présentons les conclusions auxquelles nous sommes parvenus au cours de notre étude, les mesures prises par Revenu Canada, Impôt à l'égard de certaines des lacunes mentionnées dans ces constatations et, le cas échéant, nos suggestions pour améliorer encore la situation.

5.4.1 CONSTATATION: BON NOMBRE DE CONTRIBUABLES NE CONNAISSAIENT PAS LEURS DROITS

Contexte

Comme il est question dans le présent chapitre, le régime d'autocotisation repose sur le droit des contribuables à un traitement impartial et courtois, à la protection et à la confidentialité des renseignements et à une information claire sur la Loi de l'impôt sur le revenu et sur ses incidences. De plus, les contribuables doivent savoir que ces droits existent. Il importe que les procédures de Revenu Canada, Impôt

maintiennent ces droits, mais il est tout aussi important que les contribuables aient un énoncé clair et précis de leurs droits. Ils doivent aussi pouvoir se plaindre si leurs droits ne sont pas respectés. Tout au début de la présente étude, nous avons encouragé le Ministre à trouver le moyen de familiariser les contribuables avec leurs droits.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Le 28 février 1985, en réponse à la recommandation du Groupe d'étude progressiste-conservateur, le ministre du Revenu national a publié la «Déclaration des droits du contribuable», reproduite à la pièce 5.1. En voici le préambule:

> «La constitution et les lois du Canada vous confèrent de nombreux droits qui vous protègent en matière d'impôt sur le revenu. Vous pouvez exiger d'être informé de vos droits. Vous pouvez exiger qu'ils soient respectés. Vous pouvez exiger d'être entendu et d'être traité avec justice.»

Recommandations

- La Déclaration des droits du contribuable devrait être publiée à grande échelle et reproduite dans le guide qui accompagne la déclaration T1 d'impôt sur le revenu des particuliers.
- Il conviendrait de nommer un haut fonctionnaire dans chaque bureau de district qui relèverait du directeur et à qui incomberait l'examen des plaintes de violation des droits des contribuables.
- Au besoin, les publications ministérielles devraient préciser que les contribuables qui désirent se plaindre de l'empiètement sur leurs droits, comme le prévoit la Déclaration sur les droits du contribuable, doivent communiquer avec le directeur du bureau de district approprié.

5.4.2 CONSTATATION: LES CONTRIBUABLES CROYAIENT QUE LE MINISTÈRE LES JUGEAIT COUPABLES JUSQU'À CE QU'ILS AIENT ÉTÉ RECONNUS INNOCENTS

Contexte

Une des plaintes les plus courantes que nous avons reçue des contribuables et des groupes de personnes d'affaires était liée à l'attitude des employés du Ministère. En particulier, on leur reprochait de considérer les contribuables coupables et de les traiter comme tels jusqu'à ce qu'ils puissent prouver leur innocence. Par exemple, dans son mémoire, la Canadian Organization of Small Business indique:

> «La présomption de culpabilité du Ministère dans ses rapports avec les contribuables, ainsi que le caractère de plus en plus agressif de ses politiques en matière de cotisation et de recouvrement, pourrait miner la confiance du public et nuire au respect de la loi jusqu'à rendre inexécutable le régime d'observation volontaire».

Le Ministère a également renforcé l'impression que les contribuables étaient coupables à moins d'être reconnus innocents en publiant des renseignements sur les contribuables qui avaient été accusés de fraude fiscale avant même qu'une décision quant à leur culpabilité ou innocence ait été rendue par les tribunaux. Cela s'appliquait particulièrement aux contribuables bien connus ou biens instruits.

Revenu Canada Impôt | Revenue Canada Taxation

DÉCLARATION DES DROITS DU CONTRIBUABLE

LA CONSTITUTION ET LES LOIS DU CANADA VOUS CONFÈRENT DE NOMBREUX DROITS QUI VOUS PROTÈGENT EN MATIÈRE D'IMPÔT SUR LE REVENU. VOUS POUVEZ EXIGER D'ÊTRE INFORMÉ DE VOS DROITS. VOUS POUVEZ EXIGER QU'ILS SOIENT RESPECTÉS. VOUS POUVEZ EXIGER D'ÊTRE ENTENDU ET D'ÊTRE TRAITÉ AVEC JUSTICE.

VOUS AIDER À VOUS PRÉVALOIR DE VOS DROITS DEMEURE UN RÔLE IMPORTANT DES EMPLOYÉS DU REVENU NATIONAL, IMPÔT, TANT AUX BUREAUX DE DISTRICT QU'AUX AUTRES BUREAUX. UN EXAMEN JUSTE DE VOS PLAINTES EST L'UN DE VOS DROITS LES PLUS PRÉCIEUX.

Canada

UN TRAITEMENT JUSTE DANS TOUS VOS RAPPORTS AVEC LE REVENU NATIONAL, IMPÔT COMPORTE DES DROITS IMPORTANTS:

Information
Vous êtes en droit de vous attendre à ce que le gouvernement fasse tous les efforts raisonnables pour vous donner accès à des renseignements complets, exacts et opportuns sur la Loi de l'impôt sur le revenu et les droits qu'elle vous confère.

Impartialité
Vous avez droit à une interprétation impartiale de la loi et des faits par les employés du Ministère qui ne cherchent qu'à percevoir le montant d'impôt exact, ni plus, ni moins.

Courtoisie et prévenance
Vous avez le droit d'être toujours traité avec courtoisie et prévenance par le Revenu national, Impôt, y compris lorsque celui-ci vous demande des renseignements ou organise des entrevues et des vérifications.

Présomption d'honnêteté
Vous avez le droit d'être présumé honnête jusqu'à preuve du contraire.

UN TRAITEMENT JUSTE EN VERTU DE LA CONSTITUTION ET DES LOIS DU CANADA COMPORTE DES DROITS IMPORTANTS:

Protection et confidentialité des renseignements
En plus d'autres droits constitutionnels et statutaires, vous avez le droit spécial d'exiger que les renseignements personnels et financiers que vous fournissez au Revenu national, Impôt ne soient utilisés qu'aux seules fins prévues par la loi.

Examen indépendant
Vous avez le droit de vous opposer à une cotisation ou à une nouvelle cotisation, si vous croyez que la loi a été appliquée incorrectement. Pour protéger ce droit, vous devez présenter votre opposition dans les 90 jours suivant la cotisation ou la nouvelle cotisation. Par suite de l'opposition, des agents des Appels du Ministère entreprendront un examen indépendant. S'ils ne règlent pas la question à votre satisfaction, ils vous expliqueront comment interjeter appel devant les tribunaux.

Audience impartiale avant de payer
Vous pouvez retenir les montants contestés dans des oppositions officielles produites après le 1er janvier 1985, jusqu'à ce que le Ministère ou un tribunal vous ait accordé un examen objectif. Si vous en appelez devant un tribunal supérieur, vous pourrez offrir une garantie équivalente au lieu de payer les montants contestés.

La législation qui garantit ces droits prévoit certaines exceptions qui s'appliquent aux appels non fondés devant les tribunaux ou aux cas où le recouvrement est clairement compromis.

VOUS AVEZ DROIT À TOUS LES AVANTAGES QUE VOUS ACCORDE LA LOI

Vous avez le droit d'organiser vos affaires de façon à payer le minimum d'impôt requis selon la loi. Vous êtes également en droit de vous attendre à ce que votre gouvernement administre les lois fiscales uniformément et les applique fermement aux personnes qui évitent le paiement de leur part d'impôt établie selon la loi.

Un certain nombre de mesures, dont il est question dans le présent rapport, ont été prises par le Ministère et ont aidé à changer ces attitudes. Ces mesures renforcent la présomption d'honnêtete jusqu'à preuve du contraire pour les contribuables et les employés du Ministère. Par exemple, un texte de loi a été déposé afin de permettre aux contribuables de ne payer les impôts contestés qu'après une audience impartiale. De plus, la pratique, mentionnée précédemment, de publier les accusations de fraude a été abolie. Également, la Déclaration des droits du contribuable, à l'en-tête «Présomption d'honnêtete», énonce «Vous avez le droit d'être présumé honnête jusqu'à preuve du contraire».

Recommandation

- Il conviendrait de modifier le Manuel des opérations de l'Impôt et les autres ouvrages internes des opérations et de formation pour qu'ils indiquent la présomption d'honnêtete des contribuables énoncée dans la Déclaration des droits des contribuables.

5.4.3 CONSTATATION: L'IMPARTIALITÉ DU MINISTÈRE A ÉTÉ REMISE EN QUESTION

Contexte

Récemment, l'impartialité de Revenu Canada, Impôt a été remise en question par certains observateurs, des médias et d'ailleurs. Le recours aux contingents pour mesurer le rendement des percepteurs d'impôt est discuté ailleurs dans le présent rapport. Même si cette pratique n'était pas sanctionnée par la politique du Ministère, elle a contribué à donner l'impression que l'objectif du Ministère était de percevoir le maximum d'impôt sans tenir compte de l'exactitude de la cotisation.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Le Ministère a pris de nombreuses mesures pour mettre en évidence son engagement à l'impartialité. Par exemple, les critères d'évaluation du rendement ont été révisés afin d'assurer que des contingents numériques fondés sur les dollars ne soient plus jamais utilisés pour mesurer le rendement des percepteurs d'impôt, même officieusement. D'autres mesures internes prises par le Ministère pour sauvegarder son impartialité sont abordées dans les chapitres qui traitent de la Vérification, des Appels, des Recouvrements et des Enquêtes spéciales.

La Déclaration des droits du contribuable réaffirme aussi clairement le droit à l'impartialité:

> «Vous avez droit à une interprétation impartiale de la loi et des faits par les employés du Ministère qui ne cherchent qu'à percevoir le montant d'impôt exact, ni plus, ni moins».

5.4.4 CONSTATATION: CERTAINS CONTRIBUABLES SENTAIENT UNE ATTEINTE À LEUR INTIMITÉ

Contexte

Plusieurs événements des dernières années ont suscité l'intérêt du public sur les méthodes utilisées par le Ministère pour obtenir des renseignements sur les contribuables.

La première de ces méthodes consistait en «aller à la pêche» pour recueillir des informations sur un groupe de contribuables. La Cour suprême a décrété, dans la cause **Richardson**, que le Ministère n'avait pas le droit d'obtenir des renseignements privilégiés sur les clients de cette maison de courtage à moins qu'un règlement ne soit adopté par un Décret en conseil exigeant ces renseignements de tous les courtiers.

La nouvelle Charte des droits et libertés et les décisions des tribunaux qui interprètent cette charte ont également remis en question la validité des vastes pouvoirs du Ministère en matière de saisie et de perquisition prévus dans la Loi de l'impôt sur le revenu.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

La politique du Ministère est maintenant de ne plus demander de renseignements de tiers sur un groupe ou une catégorie de contribuables, à moins que les renseignements ne soient à la disposition du public. Le Ministère a également suspendu l'utilisation des dispositions de perquisition et de saisie prévues dans la Loi de l'impôt sur le revenu. Les perquisitions et les saisies sont maintenant effectuées au moyen de mandats obtenus en suivant rigoureusement les procédures du Code criminel, plutôt qu'en appliquant les procédures prévues dans la Loi de l'impôt sur le revenu, comme par le passé.

5.4.5 CONSTATATION: LA COMMUNICATION AVEC LES CONTRIBUABLES ÉTAIT SOUVENT IMPRÉCISE ET INADÉQUATE

Contexte

Dans les chapitres sur les communications et sur les secteurs fonctionnels de Revenu Canada, comme les cotisations ordinaires et les recouvrements, nous exposons nos constatations et recommandations en matière de communications. Dans le cadre de notre étude, nous avons constaté qu'un certain nombre de problèmes existaient dans ce domaine, y compris l'établissement de nouvelles cotisations sans communication préalable avec le contribuable, l'existence de messages informatisés imprécis sur les avis de cotisation, l'absence de documents d'information visant des groupes particuliers de contribuables et le manque de renseignements sur les procédures d'appel des cotisations et de modification des déclarations.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Le Ministère a pris de nombreuses mesures concrètes pour améliorer la qualité des renseignements fournis aux contribuables. Parmi celles-ci, mentionnons: l'embauche d'employés supplémentaires pour communiquer avec les contribuables avant la prise de mesures de recouvrement; l'augmentation du nombre de cas où les contribuables sont contactés avant l'établissement d'un avis de cotisation ou de nouvelle cotisation et la clarification des messages informatisés.

D'après la Déclaration des droits du contribuable, les contribuables ont droit à des renseignements complets, exacts et opportuns. Dans la mesure où ce droit est respecté dans l'ensemble du Ministère et compte tenu des améliorations qui ont déjà été apportées, nous prévoyons que ces problèmes devraient se régler dans un avenir rapproché.

5.4.6 CONSTATATION: IL FAUDRAIT RÉDUIRE LE NOMBRE DE CONTRIBUABLES TENUS DE PRODUIRE UNE DÉCLARATION T1

Contexte

Il est bien évident d'après les compagnies qui remplissent les déclarations d'impôt et les séances d'information offertes par l'Institut canadien des comptables agréés que de nombreux contribuables éprouvent de la difficulté à remplir leur propre déclaration T1, même ceux qui utilisent la formule abrégée T1 Spéciale. Bon nombre de ces derniers ne produisent de déclarations que pour demander des crédits. Toute réduction significative du nombre de déclarations produites doit absolument être accompagnée d'autres mesures de simplification de l'utilisation du régime d'impôt personnel comme moyen de transmettre la politique sociale, mesures qui dépasseraient celles recommandées dans les présentes.

Au Royaume-Uni, comme nous le mentionnions à la section 5.3, les recettes fiscales sont établies et perçues au moyen d'un système de retenues à la source plutôt que d'un régime d'autocotisation. Chaque employé doit remplir un questionnaire simple dans lequel il indique son revenu et ses déductions. Après avoir traité le questionnaire, le Inland Revenue attribue à l'employé un numéro de code qui permet à l'employeur de déterminer combien d'impôt retenir sur les chèques de paie. Étant donné que les déductions et les crédits auxquels a droit l'employé sont inclus dans le système de retenues à la source, une forte proportion de contribuables n'est pas tenue de produire de déclaration. Bien que les fondements du système PAYE soient essentiellement les mêmes que ceux du système de retenues à la source en vigueur au Canada, en ce sens qu'il permet de percevoir mais non de déterminer l'impôt, le système PAYE compte beaucoup plus de catégories de déductions que le système canadien.

Au Canada, environ 55 pour cent des déclarations T1, après de simples contrôles, sont classées comme des déclarations «standard» par les centres fiscaux et ne font l'objet que d'un examen sommaire pendant le traitement. De plus, en 1983, environ 70 pour cent des déclarations T1 produites ont donné lieu à un remboursement au contribuable en raison de l'efficacité du système actuel de retenues à la source pour la perception de l'impôt.

En admettant que le régime d'impôt personnel du Canada soit quelque peu plus complexe que celui du Royaume-Uni, il est fort peu probable que l'adoption en bloc de l'approche du système PAYE puisse régler le problème que connaît actuellement le Canada.

Recommandation

- Pour améliorer davantage le service aux contribuables, Revenu Canada, Impôt devrait songer à diminuer le nombre de contribuables qui produisent annuellement des déclarations T1. Nous croyons qu'il devrait se pencher davantage sur les points suivants:

  l'utilisation d'un questionnaire semblable à celui utilisé pour le système britannique PAYE et le projet du Québec et

- la conduite d'études conjointes avec le ministère des Finances pour identifier les secteurs où des simplifications du régime d'impôt personnel pourrait limiter ou éliminer le besoin pour bon nombre de Canadiens de produire une déclaration d'impôt.

5.4.7 RECOMMANDATION: DE NOMBREUX CANADIENS ONT BESOIN D'AIDE POUR REMPLIR LEURS DÉCLARATIONS D'IMPÔT

Avec l'accroissement de la complexité de la Loi de l'impôt sur le revenu et la fréquence des modifications qui y sont apportées, il est de plus en plus difficile pour les contribuables particuliers de s'y conformer. De nos jours, un nombre croissant de contribuables demandent à des professionnels de remplir leurs déclarations. En 1983, environ 5,5 millions de déclarations ont été remplies par des professionnels. Cela représente 37 pour cent du total des déclarations d'impôt des particuliers produites pour l'année. Bon nombre de contribuables à revenu moins élevé, certains ne produisant une déclaration que pour recevoir le crédit d'impôt pour enfants, ont recours aux escompteurs de remboursements d'impôt pour remplir leurs déclarations et financer leurs remboursements.

Les contribuables ne peuvent pas déduire les honoraires des fiscalistes qui remplissent leurs déclarations. Par contre, les corporations et autres entreprises peuvent habituellement les déduire.

Aux États-Unis, les coûts de préparation des déclarations d'impôt sur le revenu des particuliers sont déductibles. Dans ses recommandations de 1983 sur la Loi de l'impôt sur le revenu, le Comité conjoint en matière de droit fiscal de l'Association du barreau canadien et de l'Institut canadien des comptables agréés proposait que les frais de préparation des déclarations d'impôt subis par un contribuable soient également déductibles au Canada.

Nous croyons qu'à l'heure actuelle un tel changement s'impose. Ainsi, les contribuables seraient tous sur un pied d'égalité. De plus, il permettrait de réduire le nombre de rajustements à apporter aux déclarations d'impôt personnel traitées par le Ministère.

Dans nos discussions, les fonctionnaires du Ministère ont dit craindre que ce changement incite les contribuables à recourir davantage aux escompteurs de remboursements d'impôt. Cependant, la majorité des contribuables qui ont recours à leurs services ont un revenu imposable très peu élevé ou inexistant et ne produisent de déclarations que pour demander des crédits d'impôt fédéral ou provincial. Ainsi, pour eux, l'avantage que constitue la possibilité de déduire les frais d'établissement de la déclaration d'impôt serait négligeable. De plus, le montant maximal que peuvent exiger les escompteurs de remboursements d'impôt est régi par la loi. Pour ces raisons, nous ne croyons pas que la déductibilité des frais d'établissement des déclarations d'impôt inciterait les contribuables à recourir davantage aux services d'escompteurs de remboursements d'impôt.

Recommandation

- La Loi de l'impôt sur le revenu devrait être modifiée pour permettre la déduction des frais d'établissement de la déclaration d'impôt pour les contribuables particuliers.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 6:	**ORGANISATION**	**67**
	6.1 INTRODUCTION	67
	6.2 STRUCTURES ACTUELLES	67
	6.2.1 Bureau principal	67
	6.2.2 Bureaux régionaux	70
	6.2.3 Bureaux de district	70
	6.2.4 Centres fiscaux	72
	6.3 CONSIDÉRATIONS-CLÉ	72
	6.3.1 Mission	72
	6.3.2 Imputabilité de la gestion	73
	6.4 QUESTIONS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION DANS UNE REVUE ORGANISATIONNELLE	74
	6.4.1 Composantes	74
	6.4.2 Planification stratégique intégrée	75
	6.4.3 Gestion des programmes fiscaux	75
	6.4.4 Opérations régionales	76
	6.4.5 Appels	77
	6.4.6 Élaboration et interprétation de la politique fiscale	77
	6.4.7 Gestion des ressources humaines	78
	6.4.8 Services administratifs généraux et financiers	78
	6.4.9 Communications	79
	6.4.10 Droits des contribuables et services aux contribuables	79
	6.4.11 Vérification et évaluation	80

6.5 MÉCANISMES DE COORDINATION 80
6.5.1 Consultation externe 81
6.6 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 81

CHAPITRE 6: ORGANISATION

6.1 INTRODUCTION

Dans ce chapitre nous évaluons certains aspects des structures actuelles de gestion à Revenu Canada, Impôt. Nous présentons également un certain nombre d'observations qui nous paraissent devoir jouer un rôle particulièrement important dans le choix des mesures les plus appropriées sur le plan de l'organisation du Ministère.

Dans notre examen, nous nous en sommes exclusivement tenus aux niveaux administratifs supérieurs, étant donné que notre propos était avant tout d'étudier la gestion d'ensemble de Revenu Canada, Impôt.

6.2 STRUCTURES ACTUELLES

Le Ministère est formé de quatre composantes distinctes:

- le Bureau principal, situé à Ottawa;
- quatre bureaux régionaux, situés dans les provinces Atlantique, dans le Québec, dans l'Ontario et dans les régions de l'Ouest;
- trente bureaux de district; et
- sept centres fiscaux.

Nous présentons une brève description de chacun de ces composantes dans ce chapitre et nous y revenons beaucoup plus en détails au chapitre sur l'organisation de notre rapport détaillé. La Pièce 6.1 illustre la répartition de ces bureaux et de ces centres régionaux.

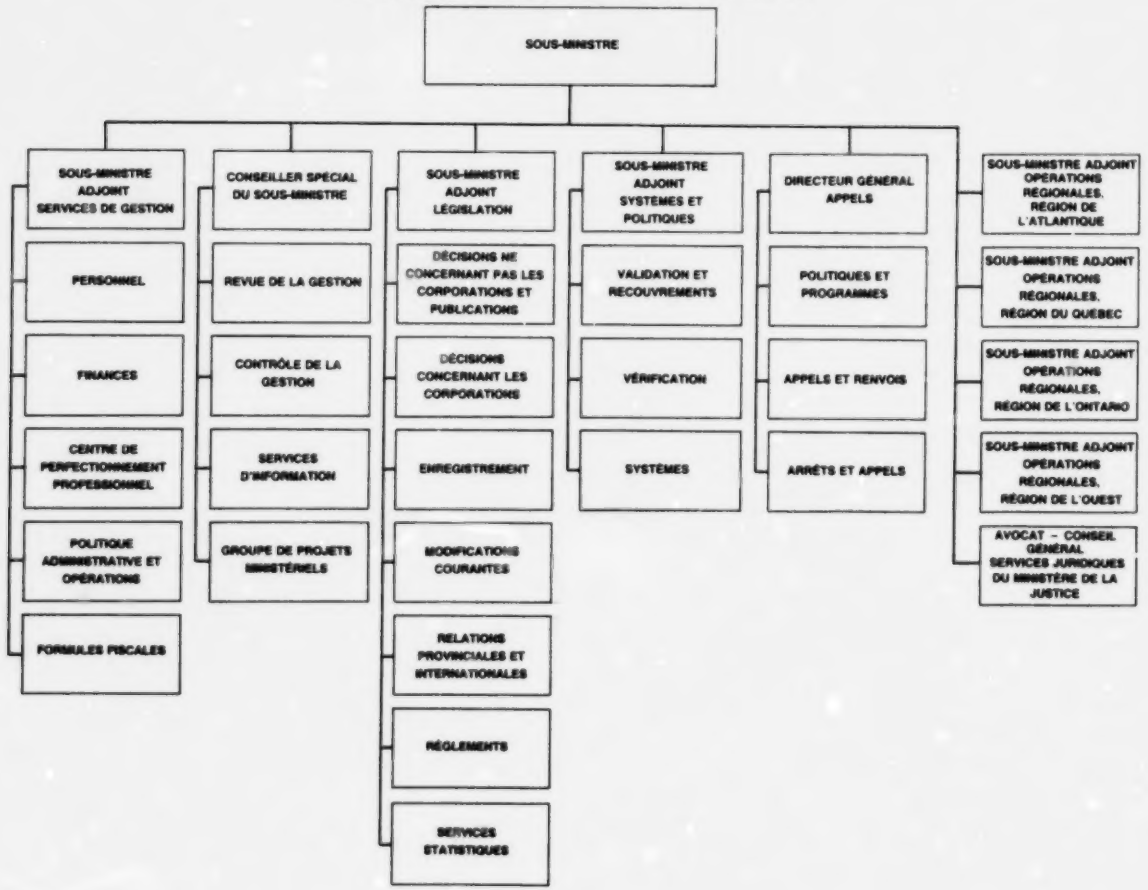
6.2.1 Bureau principal

Le Bureau principal se trouve à Ottawa et son organisation répond surtout à des préoccupations fonctionnelles. La Pièce 6.2 présente le plan actuel d'organisation au 1er mars 1985.

En dépit de la régionalisation du Ministère entreprise il y a sept ans, le Bureau principal continue à assumer une lourde charge de travail sur le plan opérationnel. Il fournit des conseils à son personnel et aux contribuables en ce qui concerne l'interprétation du droit fiscal, et apporte aide et conseils au ministère des Finances dans le domaine de la politique fiscale.

Bureaux de l'impôt de Revenu Canada

ORGANIGRAMME DE REVENU CANADA, IMPÔT 1er MARS 1985



Le Bureau principal continue à exécuter diverses activités détaillées de planification et des contrôles qui devraient normalement avoir lieu à l'échelon régional.

6.2.2 Bureaux régionaux

Il y a quatre bureaux régionaux, dont chacun est dirigé par un sous-ministre adjoint (SMA). Ce sont ordinairement de petits organismes dont le personnel n'atteint pas 20 personnes, qui s'acquittent de trois fonctions de base:

- contrôle de l'ensemble de la région et prestation d'aide et de conseils aux centres fiscaux et aux bureaux de district pour les questions d'administration financière; cependant, les bureaux régionaux ne fournissent habituellement pas de conseils pour les questions d'établissement des cotisations;
- coordination du recrutement et de l'administration du personnel dans la région, y compris aide dans le cas de problèmes de classification d'emploi et de relations de travail; et tenue de certains dossiers du personnel; et
- coordination des opérations des bureaux de district et des centres fiscaux de la région.

Bien que les directeurs des bureaux de district et des centres fiscaux de chaque région relèvent du Sous-ministre adjoint de celle-ci, il existe un grand nombre de liens directs et indirects importants entre les unités opérationnelles et le Bureau principal. Par exemple, les bureaux régionaux n'exercent pas la pleine responsabilité de la gestion des opérations dans les régions. Le Bureau principal s'arroge une part importante des décisions finales dans ce domaine, p. ex., l'allocation des ressources.

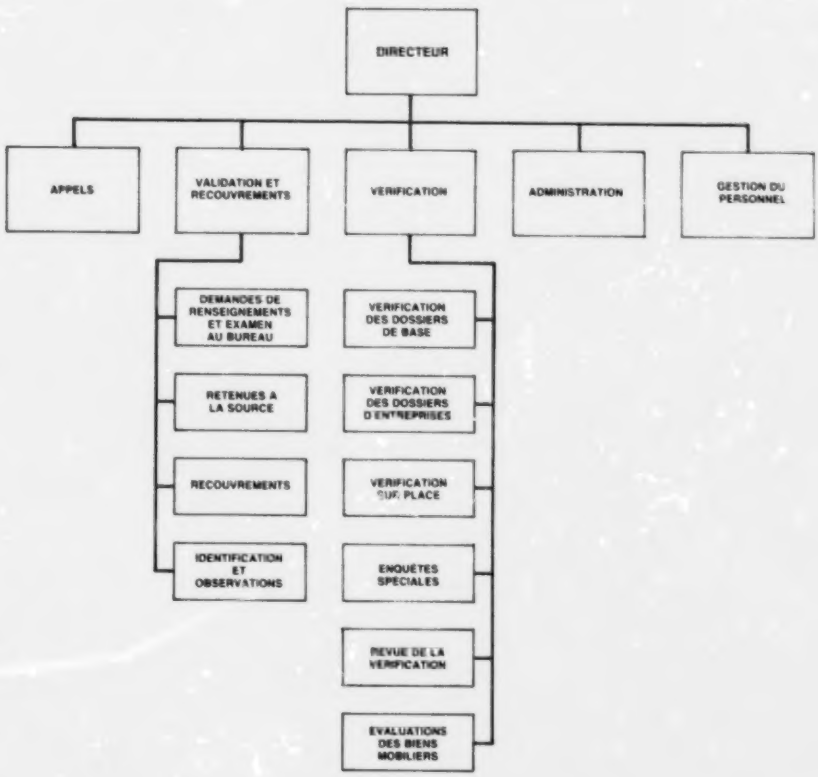
Comme les SMA régionaux sont susceptibles de passer la moitié de leur temps dans les bureaux régionaux ou au Bureau principal, leur capacité d'intervention pour assurer le règlement quotidien des questions de gestion est réduite. Ces questions doivent donc être résolues par leurs subordonnés ou l'être directement entre le Bureau principal et les bureaux locaux.

6.2.3 Bureaux de district

Les bureaux de district assument l'essentiel de la responsabilité des rapports directs avec les contribuables. Ce sont eux qui s'occupent de toutes les communications téléphoniques ou directes avec les contribuables. La Pièce 6.3 présente un organigramme représentatif de ce qu'est un bureau de district et en illustres les composantes essentielles.

Chaque bureau de district est placé sous l'autorité d'un directeur responsable de la conduite des affaires courantes du bureau. À une plus petite échelle, les fonctions des bureaux de district reflètent la majorité de celles du Bureau principal. Il y a un chef de la Validation et des Recouvrements, un chef de la Vérification et un chef des Appels, dont le personnel est chargé de traiter directement avec les contribuables. Il comporte également des superviseurs de l'administration et du personnel.

ORGANIGRAMME D'UN BUREAU DE DISTRICT



6.2.4 Centres fiscaux

Chacun des centres fiscaux est également placé sous l'autorité d'un directeur. Ces centres sont surtout responsables du traitement des déclarations d'impôt annuelles présentées par les contribuables. En outre, ils fournissent des services de traitement de données et assurent d'autres fonctions de soutien aux bénéfices des bureaux de district de la région géographique à laquelle ils appartiennent.

Les centres fiscaux sont organisés en divisions dont chacune est dirigée par un chef. Chaque centre a une division responsable du contrôle de la gestion, des services mécanographiques, des cotisations, du rôle, des comptes, et des finances et de l'administration. Cinq centres sont en plus dotés d'une division des Appels. La description des activités et des structures de chacune de ces divisions figure au chapitre consacré à cette fonction.

6.3 CONSIDÉRATIONS CLÉ

Bien que nous ayons examiné la manière dont la gestion du Ministère était organisée dans l'optique de son efficacité générale, notre souci premier a été de déterminer dans quelle mesure les points forts et les faiblesses de ces structures influent directement sur:

- la mesure dans laquelle le service au pulic assuré par le Ministère est suffisant;
- la mesure dans laquelle les activités du Ministère tiennent compte des préoccupations du public;
- la capacité du Ministère à recouvrer les impôts sur le revenu des particuliers et des corporations et les autres impôts relevant de son mandat; et
- la capacité du Ministère à faire face à la croissance future des demandes de services qui lui seront adressées et de la complexité de la réglementation.

6.3.1 Mission

Nous avons constamment rappelé dans ce rapport que jusqu'à tout récemment, le Ministère n'avait pas fait du souci des intérêts du contribuable un élément fondamental de ses activités. Pour remédier à cette situation, nous avons fortement recommandé qu'un souci plus marqué de la qualité du service au contribuable devient une partie intégrante des politiques opérationnelles du Ministère. À notre avis, le Ministère devrait avoir les deux objectifs primaires suivants:

- examiner, traiter, fixer le montant des cotisations et recouvrer les impôts sur le revenu annuel des particuliers et des corporations au Canada, ainsi que les autres impôts relevant de son mandat, et cela en temps opportun et de manière économique; et
- assurer l'équilibre entre la justice et l'équité à l'égard des contribuables et l'application efficace des lois et des règlements fiscaux canadiens.

Le Ministère a épousé ces objectifs dans le mandat et les principes opérationnels qu'il a publiés en juillet 1984 et dans la Déclaration des droits du contribuable, publiée en février 1985. Nos recommandations à l'égard des structures de gestion du Ministère reflètent ces objectifs.

À notre avis, la Loi de l'impôt sur le revenu contient un autre objectif implicite important, né des décisions du gouvernement d'utiliser les lois fiscales pour assurer la réalisation de divers programmes sociaux et économiques. Nous avons fait observer ailleurs que ces décisions ont considérablement accru la complexité du système et les responsabilités des cadres et du personnel du Ministère, p. ex., en ce qui concerne les crédits d'impôt pour enfants. Néanmoins, c'est le Ministère qui administre la Loi de l'impôt sur le revenu et à ce titre, il est responsable de veiller à ce que ces programmes socio-économiques soient exécutés au profit des contribuables qui ont droit d'en bénéficier.

6.3.2 Imputabilité de la gestion

La Commission Glassco de 1962 et les commissions qui lui ont succédé ont étudié la question de l'imputabilité dans l'administration du gouvernement fédéral. Par exemple, la Commission royale sur la gestion et l'imputabilité financière (Commission Lambert) a déclaré que:

> «L'imputabilité constitue l'essence même du gouvernement démocratique qui est le nôtre. C'est la responsabilité qui est faite à tous ceux qui exercent une autorité de devoir rendre compte de la manière dont ils s'acquittent des responsabilités qui leur ont été confiées, et à la limite, c'est là une responsabilité à l'égard du public canadien qui est imposée au Parlement, au gouvernement et de ce fait, à tous ministères et organismes gouvernemental.»

Pour qu'un système d'imputabilité fonctionne efficacement dans un ministère quelqu'il soit, la mission confiée à celui-ci doit comporter des objectifs et des priorités clairement établis. Ces objectifs et priorités doivent être communiqués en termes précis à tous les gestionnaires et à l'ensemble du personnel, et un système d'information doit être établi pour permettre à tous les niveaux de savoir si les objectifs sont atteints et priorités respectées.

Un système efficace d'imputabilité exige que soit reconnue la nécessité d'une discipline, et qui est acceptée lorsqu'on s'est mis d'accord sur les responsabilités d'un poste donné et sur les objectifs qui doivent être atteints par son titulaire. Cette discipline fonctionne de deux manières. Les gestionnaires sont tenus responsables de la non atteinte des objectifs convenus. On ne peut cependant pas les tenir responsables de ne pas avoir réalisé quelque chose dont on ne leur avait pas explicitement donné la responsabilité au départ. À Revenu Canada, Impôt, il n'est pas approprié de critiquer le personnel qui se trouve en «avant-garde» pour offrir un service insuffisant aux contribuables si la direction ne lui a pas clairement fait savoir que la prestation d'un niveau de service insatisfaisant est une des responsabilités qui lui incombe.

Si l'intention du Ministre des cadres supérieurs du Ministère avait toujours été que la prestation de services suffisants aux contribuables était un objectif à poursuivre on n'en constate pas moins que le système d'imputabilité relatif à l'atteinte de cet objectif et la mesure du succès dans ce domaine, ne fonctionnaient pas comme il se devait.

Lorsqu'on a affaire à un organisme important, comme c'est le cas du Ministère, les objectifs de rendement exigent de cibles claires et précises, tant sur le plan de la quantité que de la qualité des résultats. C'est là un point particulièrement important

pour les gestionnaires dont la responsabilité ultime est de veiller à ce que les objectifs soient atteints.

Bien que le souci du rendement doive constituer un élément de motivation important des gestionnaires, cela ne doit pas aller jusqu'à la compromission de l'équité des pratiques d'établissement des cotisations. En matière de gestion, le Ministère doit se fixer des cibles qui lui permettent de recouvrer le montant total des impôts dûs par les contribuables en vertu des lois et des règlements fiscaux. Néanmoins, à quelque niveau que ce soit de l'établissement des cotisations, des vérifications, ou des appels, le personnel ne doit pas être soumis à des pressions, sous quelque forme que ce soit pour atteindre des objectifs de rendement, monétaires ou autres, qui les encouragent à traiter les contribuables de manière dure et injuste.

6.4 QUESTIONS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION DANS UNE REVUE ORGANISATIONNELLE

Au cours de notre étude, il s'est avéré que les structures de Revenu Canada, Impôt avaient besoin d'être changées. Notre mandat ne prévoyait pas d'étude organisationnelle poussée; néanmoins, toute réorganisation du Ministère devrait s'inspirer, à notre avis, d'un certain nombre de considérations clées. Nous examinons celles-ci dans les sections ci-dessous.

6.4.1 Composantes

Les fonctions de base de la gestion sont la planification, l'exploitation et l'évaluation. Tout plan d'organisation d'un ministère doit veiller à ce que chacune de ces fonctions existe et soit intégrée aux autres dans le cadre d'un système d'imputabilité approprié.

Dans la perspective de ces fonctions de base, il nous a paru indispensable d'examiner les composantes clées du Ministère suivantes:

- planification stratégique intégrée;
- fonctionnement des programmes fiscaux;
- opérations régionales;
- appels;
- élaboration et interprétation de la politique fiscale;
- gestion des ressources humaines;
- services administratifs généraux et financiers;
- communications;
- droits des contribuables et services à leur intention; et
- vérification et évaluation de toutes les activités du Ministère.

Nous présentons ci-dessous quelques brefs commentaires sur les facteurs importants dont il faut tenir compte dans le cas de chaque composante. Ces commentaires sont repris sous une forme plus détaillée dans d'autres chapitres.

6.4.2 Planification stratégique intégrée

Certaines fonctions de Revenu Canada, Impôt ont fait l'objet d'une planification officielle et efficace. Cependant, les méthodes d'ensemble non officielles utilisées par le Ministère avant 1984 ne donnaient pas au personnel le sentiment de l'existence d'une orientation précise qu'ils avaient besoin d'avoir et n'assuraient pas l'équilibre entre le service au contribuable et l'application de la Loi de l'impôt sur le revenu. Des améliorations au processus de planification intégrée et aux mesures organisationnelles requises pour mettre en oeuvre ce processus et contrôler la réalisation des plans requis s'imposaient pour:

- que la mission appropriée du Ministère soit énoncée et appliquée et comporte des dispositions permettant d'assurer un équilibre approprié entre le service et l'application;
- que le Ministère était au courant de l'évolution sociale et technologique qui prenait forme;
- que les problèmes actuels et prévisibles d'administration de la Loi de l'impôt sur le revenu soient identifiés, résolus et le ministère des Finances informé des résultats; et
- que les problèmes qui découleraient vraisemblablement des changements proposés à la Loi de l'impôt sur le revenu soient identifiés et des mesures prises pour s'assurer que le ministère des Finances soit parfaitement au courant des difficultés.

6.4.3 Gestion des programmes fiscaux

Le Ministère a des groupes fonctionnels importants au Bureau principal qui conçoivent les programmes, puis répartissent les ressources entre les bureaux de district et les centres fiscaux pour assurer l'exécution de ses programmes. Les fonctions du Bureau principal – Validation et Recouvrements, Vérification et Systèmes – relèvent du sous-ministre adjoint – Systèmes et Politiques. Les bureaux de district et les centres fiscaux sont placés sous l'autorité de sous-ministres adjoints régionaux.

Dans d'autres ministères fédéraux, on peut constater que des structures régionales peuvent fonctionner de manière efficace, à condition que les responsabilités du Bureau principal et des groupes régionaux soient claires et précises. De plus, le sous-ministre doit imposer son autorité pour éviter les conflits de juridiction et pour s'assurer que les problèmes difficiles ne demeurent pas sans solution parce que personne n'en a reçu la responsabilité ou a accepté celle-ci.

La définition des responsabilités des sous-ministres adjoints du Bureau principal et des régions doit tenir compte des exigences suivantes:

- cohérence de la gestion de programme;
- capacité des chefs fonctionnels du Bureau principal de tenir le sous-ministre et le Ministre informés de la qualité de la gestion locale des programmes, des problèmes rencontrés et des mesures prises pour les résoudre;
- un degré d'autonomie satisfaisant et stimulant, dans le cadre d'un système d'imputabilité précis, pour les groupes du Bureau principal, les sous-ministres adjoints régionaux, les directeurs de bureaux de district et ceux des centres fiscaux; et

- un équilibre entre le service au contribuable et l'application de la Loi de l'impôt sur le revenu.

6.4.4 Opérations régionales

Revenu Canada, Impôt a lancé un programme de régionalisation à la fin des années 1970, mais s'est arrêté avant de le mener à sa conclusion logique. Comme nous en avons parlé ci-dessus, il est possible de faire une distinction entre le Bureau principal et les responsabilités régionales qui permette un fonctionnement efficace de l'ensemble. À l'époque où nous avons effectué notre étude, ce n'était pas le cas au Ministère.

Les régions possèdent des caractéristiques qui peuvent en faire des unités de travail économiques, nettement différenciées. Il serait logique de confier aux SMA régionaux la pleine responsabilité de la planification et de la direction des opérations de service régional destinée à mettre en oeuvre les politiques et les pratiques du Bureau principal.

Cela n'a pas été le cas. Au lieu de cela:

- les rôles des SMA régionaux et de leurs bureaux régionaux ont essentiellement été restreints aux opérations de dépannage et à l'utilisation routinière du personnel, au lieu d'exploiter au maximum les ressources offertes par les employés qui occupaient des postes de niveaux supérieurs et avaient beaucoup d'expérience;
- le Bureau principal a fixé pour les régions des objectifs détaillés en matière de planification du travail, de dotation et d'exploitation dans de nombreux domaines d'activité, après avoir procédé à une consultation du personnel des régions qui a parfois donné l'impression d'être purement symbolique;
- il était fréquent que le personnel du Bureau principal et celui des bureaux de district passent outre à l'autorité des gestionnaires des bureaux régionaux;
- en général, les bureaux régionaux n'ont joué aucun rôle dans le règlement des questions fiscales sauvant des problèmes – soit en constituant une étape du processus ou en intervenant dans le cadre d'une «vérification interne»; et
- comme les bureaux régionaux sont très éloignés des bureaux de district et des centres fiscaux, les gestionnaires régionaux se trouvaient eux-mêmes très éloignés du personnel de gestion local clé.

À cause de cela, il arrivait souvent que les gestionnaires d'Ottawa fixent les plans et les objectifs des opérations régionales sans être pleinement au courant de considérations qui avaient leur importance à ce niveau. En outre, sur le plan opérationnel, on utilisait couramment les ressources du Bureau principal pour régler des questions qui auraient pu être traitées à l'échelon régional, au lieu de les réserver à l'examen de questions importantes de politique générale et à l'efficacité des programmes.

Il serait possible de confier aux SMA régionaux la pleine responsabilité opérationnelle de leur région en se conformant aux lignes directrices suivantes:

- dégager les gestionnaires du Bureau principal du traitement des affaires courantes concernant les contribuables et leur permettre de se concentrer sur les questions de politique et sur la planification;

- assigner certains cadres supérieurs à la réalisation complète et exclusive des opérations régionales;
- développer de solides compétences chez les gestionnaires régionaux et offrir des possibilités de promotion, tout à fait indispensables, aux gestionnaires de rang subalterne des régions manifestant des qualités exceptionnelles; (jusqu'à présent, bon nombre de ceux-ci ont été obligés de venir à Ottawa pour assurer leur promotion professionnelle);
- créer des services complets dans les bureaux régionaux afin de s'assurer que ces services soient plus aisément accessibles, aussi bien pour les contribuables que pour les gestionnaires internes;
- recréer la gamme complète des activités du Ministère dans les bureaux régionaux de manière à ce que le personnel des bureaux de district et des centres fiscaux puisse avoir plus aisément accès aux sources de référence sur les questions techniques et administratives; et
- encourager le Ministère à faire preuve de plus de compréhension à l'égard des problèmes particuliers des régions, p. ex., les pêcheurs de Terre-Neuve et les fermiers de la Saskatchewan, et à l'egard des services dont ils ont besoin.

6.4.5 Appels

Tous les contribuables ont le droit de faire appel de leur avis de cotisation ou de nouvelle cotisation. Au début de notre étude, cette fonction rendait compte de ces activités au sous-ministre par l'intermédiaire d'un directeur général. Le personnel local chargé des appels relevait des directeurs de bureau de district ou de centre fiscal.

Cette organisation du processus d'appel soulevait des critiques, à cause de l'impression du manque d'indépendance qu'il donnait, en particulier de la part des professionnels de la fiscalité. Depuis l'été 1984, les Appels relèvent directement du Bureau principal et on prend des mesures pour isoler physiquement le personnel chargé des appels du reste du personnel du bureau local.

Nous examinons dans le détail le processus d'appel au chapitre consacré à cette question. Dans celui-ci, ce que nous tenons à faire c'est à souligner le principe du maintien de l'indépendance, sur le plan organisationnel, de la fonction des appels. Bien que toutes les fonctions doivent assurer un équilibre entre le service au contribuable et l'application de la Loi de l'impôt sur le revenu, il est particulièrement important que cette fonction, plus que toute autre, paraisse faire preuve d'équité à l'égard des contribuables. L'importance de cette fonction serait mieux marquée si elle était placée sous l'autorité d'un sous-ministre adjoint plutôt que d'un directeur général.

6.4.6 Élaboration et interprétation de la politique fiscale

C'est le ministre des Finances qui est responsable de la politique fiscale et de l'élaboration de la loi dans ce domaine. Comme nous l'avons indiqué au chapitre consacré à la politique fiscale, nous estimons que jusqu'au milieu de 1984, l'intervention de Revenu Canada, Impôt dans ce domaine était insuffisante. Ce manque de participation semblait être dû au peu de désir du ministère des Finances de consulter Revenu Canada, Impôt, situation encore aggravée par la réticence de ce dernier ministère à donner spontanément des conseils.

Ce rôle de conseiller de Revenu Canada, Impôt est une responsabilité à laquelle il pourrait être donné plus d'importance et qui pourrait être exécutée plus efficacement si c'était un sous-ministre adjoint qui était directement responsable de toutes les questions de politique fiscale soulevée au sein du département, et de ses réactions à celles qui se posent dans d'autres ministères fédéraux. Le regroupement de toutes les activités relatives aux interprétations extérieures et internes de la Loi de l'impôt sur le revenu sous l'autorité de ce sous-ministre adjoint réduirait le risque d'interprétations divergentes de cette Loi par la Direction générale de la vérification et la Direction de la législation.

6.4.7 Gestion des ressources humaines

L'efficacité de fonctionnement de Revenu Canada, Impôt est largement tributaire de son personnel, dont beaucoup d'éléments ont des connaissances et des compétences extrêmement spécialisées. Il est clair que les cadres supérieurs du Ministère étaient sensibles à l'importance de la gestion des ressources humaines avant le début de notre étude. Néanmoins, dans les chapitres que nous avons consacrés à la gestion des ressources humaines, aux quotas et à la formation nous indiquons qu'il y avait beaucoup à faire pour améliorer la gestion des ressources humaines du Ministère. Depuis l'été de 1984, le Ministère a pris un certain nombre de mesures importantes pour remédier aux problèmes que nous avons décelés.

Dans ce chapitre, nous voudrions souligner les problèmes d'organisation suivants qui se posent dans le domaine de la gestion des ressources humaines:

- planification des ressources humaines en fonction, d'une part du nombre des employés, et d'autre part, de leurs compétence. La planification devrait être une conséquence logique de la mission du Ministère et de ses objectifs à court et à long terme;
- nécessité de systèmes d'imputabilité pour s'assurer que tous les gestionnaires appliquent les politiques ministérielles; et
- nécessité de l'assignation précise de la responsabilité du contrôle des politiques et des pratiques en matière de gestion des ressources humaines aux SMA actuels – Services de gestion.

6.4.8 Services administratifs généraux et financiers

Tous les gestionnaires devraient pouvoir compter sur la prestation des documents et de l'information dont ils ont besoin pour s'acquitter des tâches prévues dont ils ont la charge. Toute structure organisationnelle doit assurer la mise en place des systèmes et du personnel indispensable pour répondre à ces besoins en matière de gestion d'une manière efficace, efficiente et économique. Dans notre chapitre consacré aux systèmes d'information de gestion, nous passons en revue diverses possibilités d'amélioration des systèmes du Ministère.

Le rôle de contrôle des services administratifs constitue une fonction parallèle à la prestation de ces services de soutien aux gestionnaires; ils ont en effet pour tâche d'informer les cadres supérieurs de la non-observation de la politique ministérielle, des dépassements de budget et d'autres problèmes analogues au sein des unités opérationnelles. Il importe donc que cette fonction soit dirigée par une personne relevant directement du sous-ministre.

6.4.9 Communications

Les gens réagissent différemment selon la forme sous laquelle l'information leur est présentée. Dans un ministère aux effectifs aussi importants que celui-ci, de bonnes communications internes sont extrêmement importantes. Traiter avec la quasi-totalité des citoyens canadiens dans le but de promouvoir l'autocotisation et fournir la preuve d'une administration juste et équilibrée de la Loi de l'impôt sur le revenu exige un effort de communications considérable de la part de tous les employés du Ministère qui traitent directement ou non avec les contribuables. Compte tenu de cette importance des communications dans le rôle de prestations de services aux contribuables que joue le Ministère, nous estimons que cette fonction devrait relever d'un sous-ministre adjoint.

Dans notre chapitre sur les communications, nous démontrons qu'il y a des progrès considérables à faire en ce qui concerne les programmes de communications internes et externes. Certaines des critiques dont le Ministère a fait l'objet en 1983 étaient dues à la médiocrité des communications. Le Ministère devrait être structuré de manière à donner plus d'importance à la fonction de communication en s'assurant qu'elle participe aux activités clés de l'organisme. On peut en illustrer l'importance en montrant, lors de la rédaction d'un nouveau mandat pour le Ministère que ceux qui ont des compétences en matière de communications ont un rôle précis à jouer. En outre, la communication de ce mandat au personnel et aux contribuables exige les mêmes compétences.

Outre l'aide qu'il peut apporter aux autres gestionnaires pour élaborer et mettre en oeuvre des programmes de communication, le personnel des communications devrait contrôler le rendement d'ensemble de ces programmes au sein du Ministère et proposer des améliorations au sous-ministre.

6.4.10 Droits des contribuables et services aux contribuables

Dans tout notre rapport, nous insistons pour que le Ministère prenne conscience de la nécessité d'établir un équilibre entre ses responsabilités concernant l'application de la Loi de l'impôt sur le revenu et la prestation de services de qualité aux contribuables du Canada. Il est clair que le ministre actuel du Revenu national, son sous-ministre et les cadres supérieurs du Ministère sont soucieux de parvenir à cet équilibre entre l'application et le service. Les mesures prises par le sous-ministre et ses collaborateurs de haut niveau, p. ex., élaboration de services ainsi que de normes opérationnelles pour le rendement du personnel, devraient permettre de corriger l'impression qui existait au début des années 1980 que priorité était donnée à l'application.

Comme le Ministre et le Sous-ministre, nous estimons que chaque membre du personnel doit être sensible à la nécessité d'un équilibre entre application et service et que des systèmes d'imputabilité doivent être établis pour assurer cet équilibre. Il conviendra d'assurer le maintien des systèmes d'information de gestion et des procédures de vérification nécessaires. De plus, compte tenu de la nécessité de faire une plus large place au service au contribuable, nous estimons que le contrôle des droits des contribuables et des services qui leur sont fournis devrait être la responsabilité d'un des cadres supérieurs du Ministère. Ceci assurerait qu'il soit pleinement tenu compte des intérêts du contribuable dans toutes les activités du Ministère et, en particulier, que les principes de la déclaration des droits du contribuable soient respectés. Une telle

mesure constituerait une autre manifestation du souci de la haute direction d'assurer que la priorité apparente accordée à l'application ne soit plus qu'un souvenir.

6.4.11 Vérification et évaluation

Outre la responsabilité qui incombe à chaque gestionnaire en ce qui concerne l'évaluation régulière des activités dont ils sont chargés, la haute direction du Ministère a besoin d'une évaluation indépendante. Le chapitre consacré au contrôle de la qualité, à la vérification et à l'évaluation de programmes décrit les systèmes actuellement en vigueur et recommande un certain nombre d'améliorations. Comme nous en avons parlé au fil de tous les chapitres précédents, il est particulièrement indispensable de veiller à ce que le personnel se montre beaucoup plus attentif aux droits des contribuables et aux services qui lui sont dus. Il est également indispensable de regrouper et d'intégrer les diverses fonctions de contrôle de la qualité, de vérification interne et d'évaluation de programmes du Ministère.

6.5 MÉCANISMES DE COORDINATION

Quel que soit le plan d'organisation éventuellement adopté, il faudra des mécanismes de coordination officiels pour s'assurer que tous les facteurs pertinents des activités complexes du Ministère et des vues des cadres supérieurs occupant des postes clés soient pleinement pris en considération dans l'élaboration de plans et d'une politique opérationnels.

À l'heure actuelle, le Bureau principal semble s'appuyer lourdement sur l'existence de réseaux de communication «style téléphone arabe» pour se tenir au courant de l'évolution de la situation.

Jusqu'au début de 1985, le Comité de la haute direction, composé du sous-ministre, des sous-ministres adjoints et des directeurs généraux du Bureau principal ainsi que des SMA régionaux, a régulièrement tenu des réunions officielles. Ces réunions semblaient être le seul mécanisme officiel de coordination du Bureau principal. Malgré l'utilité manifeste que lui valait la diversité des domaines que représentaient ses membres, le Comité s'est trouvé entraîné dans des problèmes opérationnels immédiats au lieu de se consacrer uniquement à l'étude des questions de politique les plus importantes.

Il est indispensable de revoir la structure des comités du Ministère pour s'assurer qu'une attention suffisante est accordée à des domaines particuliers tels que ceux-ci:

- planification;
- communications;
- ressources humaines;
- contrôle et évaluation; et
- réalisation des programmes.

En outre, comme de par le passé, il faudra des comités ou des équipes multidisciplinaires spéciaux pour s'occuper de projets individuels tels que la révision qui s'impose des systèmes d'information de gestion du Ministère.

6.5.1 Consultation externe

Depuis quelques années, le sous-ministre fait appel à un comité consultatif sur l'impôt constitué grâce à des professionnels connus dans le domaine de la comptabilité et du droit, de représentants d'associations et d'organismes professionnels tels que les Chambres de commerce. Ce comité se réunit tous les trimestres pour discuter de questions techniques pertinentes. Des fonctionnaires du Ministère et des membres de ce comité nous ont informé que ce processus de consultation n'a pas fonctionné de manière efficace, ce qui était surtout dû au caractère limité des discussions.

À notre avis, il importe que le Ministère s'assure qu'il dispose de moyens totalement satisfaisants de déterminer l'opinion publique à l'égard des questions d'administration fiscale et qu'il entretienne des rapports étroits avec les entreprises, les professionnels ainsi que le grand public.

Le fait que le ministre du Revenu national ait adopté pour politique d'assister aux réunions du Comité consultatif sur l'Impôt et qu'il a l'intention d'en élargir la représentativité et le mandat devrait rendre le processus de consultation plus efficace.

On devrait continuer à encourager et à aider les cadres supérieurs régionaux à se montrer dans la collectivité afin de faire connaissance avec les chefs de fil et les membres influant du milieu des affaires et des établissements clés et de leur expliquer les politiques et les programmes ministériels.

6.6 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans cette section, nous présentons les constatations auxquelles nous sommes parvenus au cours de l'étude, les mesures prises par Revenu Canada, Impôt à l'égard de certaines des lacunes déterminées par ces constatations et, le cas échéant, nos suggestions pour améliorer la situation.

6.6.1 CONSTATATION: LA RÉORGANISATION DE REVENU CANADA, IMPÔT ÉTAIT INDISPENSABLE

Contexte

Au cours de notre étude, nous avons relevé plusieurs secteurs de l'organisme auxquels des améliorations pourraient être apportées. Nous avons examiné aux sections 6.4 et 6.5 les principaux secteurs qui, à notre avis, mériteraient de faire l'objet d'une revue organisationnelle.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

L'objectif immédiat du Ministère est d'accroître l'imputabilité des SMA régionaux afin qu'ils fournissent aux contribuables un service de qualité fondé sur un contrôle renforcé. Les mesures particulières suivantes sont en cours de préparation ou d'application:

- les SMA régionaux seront plus fréquemment consultés sur les objectifs de programme proposé et sur la mise en place de ressources que cela entraîne;

- on demandera à certains SMA régionaux de se consacrer pleinement à la réalisation des objectifs de programmes et de l'utilisation des ressources connexes proposés par le Bureau principal;
- on demandera à certains SMA régionaux d'organiser les consultations appropriées avec les directeurs de bureau de district et de centre fiscal, et d'obtenir leur adhésion aux objectifs de programme et à l'utilisation des ressources connexes proposés par le Bureau principal;
- sur le plan collectif, on se mettra d'accord avec les SMA régionaux et ceux du Bureau principal sur la manière de mesurer le rendement des programmes et l'utilisation des ressources, sous la forme et la fréquence des rapports de rendement qui leur seront consacrés; sur le choix du calendrier et du cadre de revue périodique du rendement;
- sur le plan collectif, on se mettra d'accord avec les SMA régionaux sur les éléments du programme fiscal qu'il leur appartiendra de revoir régulièrement avec les directeurs des bureaux de district et des centres fiscaux, et sur la manière de rendre compte des constatations et des mesures prises à l'égard des problèmes identifiés;
- on obtiendra de chaque SMA régional sa participation aux plans de communication avec le public et son engagement à en assurer l'exécution; et
- on donnera plus d'ampleur à la vérification de la gestion des bureaux de district.

Recommandations

- Il conviendrait que le Ministère apporte les changements suivants sur le plan de l'organisation:
  - désignation d'un cadre supérieur déjà en poste au Ministère qui sera chargé de la responsabilité spécifique du contrôle des droits du contribuable et des services à son intention; et
  - nomination d'un sous-ministre adjoint qui assurera la direction d'une fonction des appels indépendante.
- Pour permettre aux structures du Ministère de fonctionner de manière plus efficace, nous recommandons:
  - l'établissement d'un processus de planification de la stratégie intégré;
  - renforcement des politiques et des procédures dans le domaine de la gestion des ressources humaines;
  - la définition des responsabilités des services administratifs généraux et financiers pour renforcer le contrôle et l'observation des politiques;
  - renforcement des communications externes et internes du Ministère en s'assurant que la fonction de communication porte essentiellement sur les prises de décision touchant des domaines clés de la gestion, p. ex., la rédaction du mandat; et
  - renforcement et regroupement des diverses fonctions de vérification et d'évaluation du Ministère.

6.6.2 CONSTATATION: LA REVUE DE LA STRUCTURE DU COMITÉ S'IMPOSAIT

Contexte

Les mécanismes de coordination du Ministère étaient soumis à certaines contraintes du fait que toutes les activités des comités, qu'il s'agisse de la planification, des politiques, de l'exploitation ou de l'évaluation, se trouvaient regroupées entre les main du Comité de la haute direction. Si les questions à traiter étaient réparties entre divers comités chargés de traiter des affaires spécifiques, cela permettra de faire participer un plus grand nombre de gestionnaires et de traiter les diverses questions de manière plus approfondie.

Recommandation

- Il conviendrait que Revenu Canada, Impôt revoit la structure de son comité de la haute direction afin de s'assurer que les divers secteurs bénéficient d'une attention suffisante, notamment:
  - la planification;
  - les communications;
  - les ressources humaines;
  - le contrôle et l'évaluation; et
  - l'exécution des programmes.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 7: PLANIFICATION DE LA STRATÉGIE 87

7.1 INTRODUCTION 87

7.2 DESCRIPTION DES SYSTÈMES 87

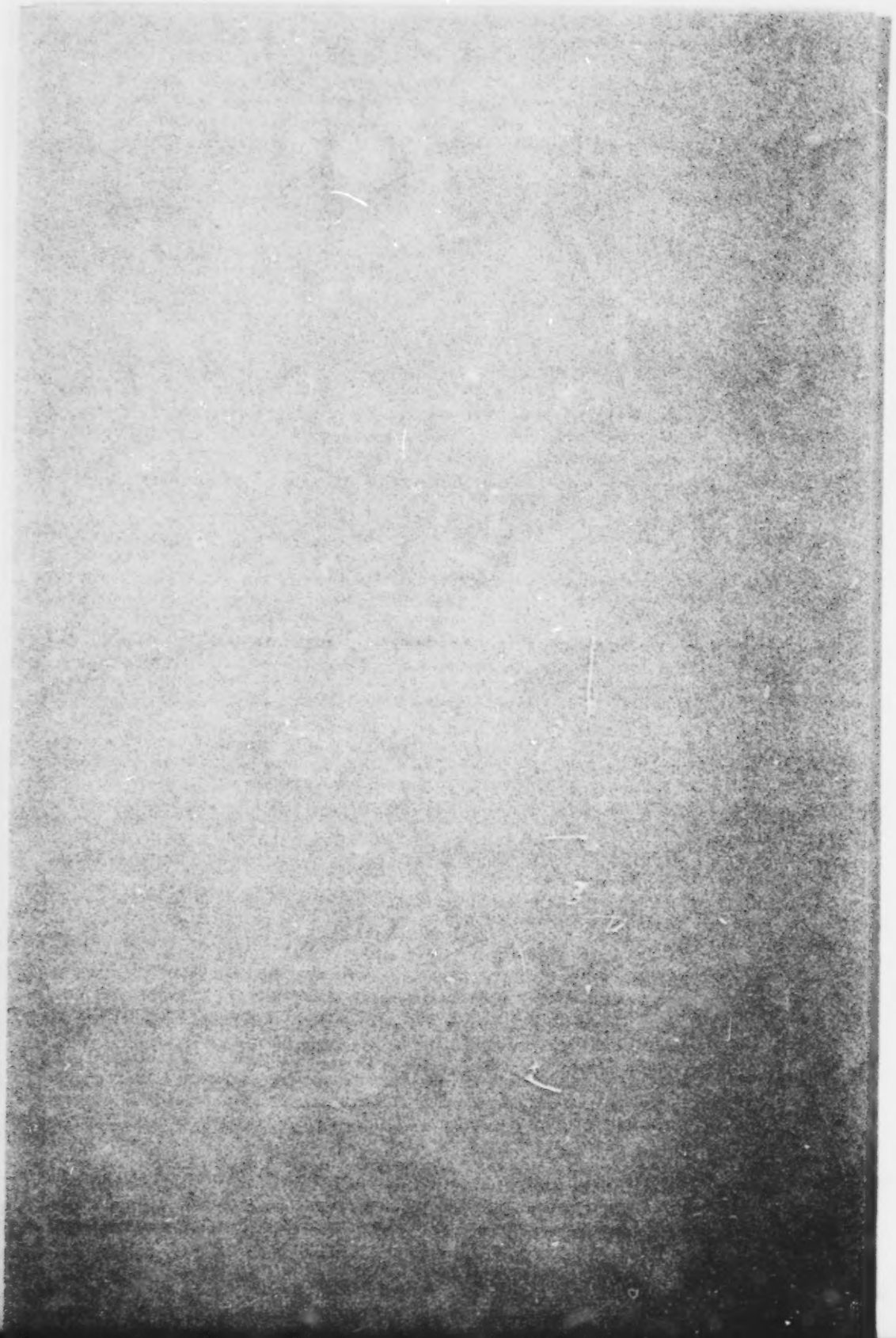
7.2.1 Aperçu de la stratégie 87

7.2.2 Plans opérationnels pluriannuels et de l'année budgétaire 87

7.2.3 Documents de travail 88

7.3 INDICATEURS DE SAINE PLANIFICATION DE LA STRATÉGIE 88

7.4 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 89



CHAPITRE 7: PLANIFICATION DE LA STRATÉGIE

7.1 INTRODUCTION

Le présent chapitre examine la planification de la stratégie de Revenu Canada, Impôt et la façon dont elle répond aux besoins du Ministère. Il aborde également la façon dont la planification de la stratégie et les besoins du Ministère en matière de planification se conforment aux exigences fondamentales du système de gestion des secteurs de dépenses (SGSD) du gouvernement fédéral. Ce système, a été créé en 1980 pour intégrer davantage l'établissement de politiques et la gestion des secteurs de dépenses et pour assurer un meilleur contrôle de ces fonctions.

7.2 DESCRIPTION DES SYSTÈMES

La présente section décrit les principaux éléments de planification de la stratégie et de la planification opérationnelle à long terme de Revenu Canada, Impôt.

Selon les exigences du SGSD au moment de notre étude, les activités de planification et de gestion de Revenu Canada, Impôt contribuaient au processus de planification du Cabinet et y répondaient grâce à trois moyens principaux: les aperçus de la stratégie, les plans opérationnels pluriannuels et les plans opérationnels de l'année budgétaire.

7.2.1 Aperçu de la stratégie

Le système de gestion des secteurs de dépenses exige que le Ministère présente annuellement un aperçu de la stratégie pluriannuelle. La formulation de ce document doit être conforme aux principes directeurs annuels mis de l'avant par les comités du Cabinet et qui traitent:

- des priorités changeantes du gouvernement
- de l'évolution socio-économique et technologique
- des nouveaux problèmes et des nouvelles possibilités
- de l'achèvement d'évaluations de programmes et d'appréciations de la gestion
- des objectifs des ministères et des stratégies pour les atteindre
- des autres objectifs et stratégies, ainsi que des coûts et avantages connexes.

7.2.2 Plans opérationnels pluriannuels et de l'année budgétaire

Les plans opérationnels pluriannuels (POP) constituent l'un des principaux moyens de contrôler l'attribution des ressources au gouvernement. Ils demandent

l'élaboration de plans de programmes et l'affectation détaillée des ressources requises pour mettre sur pied ces programmes sur une période de trois ans. Le POP du Ministère est présenté au Conseil du Trésor au printemps de chaque année et est mis à jour à l'automne, en même temps qu'est déposé le Budget principal des dépenses du Ministère.

Le plan opérationnel de l'année budgétaire (POAB) vise la première année (l'année qui vient) du plan opérationnel pluriannuel présenté à l'automne. Le POAB fournit, avec plus de précisions que le POP, les principaux buts opérationnels à atteindre dans l'année qui vient.

7.2.3 Documents de discussion

Les fonctionnaires des niveaux de gestion intermédiaire et supérieur fournissent leur rétroaction dans des documents de travail qui sont présentés au Comité de la haute direction qui est composé du sous-ministre, des sous-ministres adjoints et de hauts fonctionnaires du Bureau principal. Ces documents de travail permettaient à chaque fonction d'une direction d'exposer ses problèmes, d'identifier ses besoins et de proposer des moyens d'y répondre.

En 1983, les documents de travail réunis ont été, pour la première fois, diffusés dans les bureaux locaux pour que les fonctionnaires en prennent connaissance et les commentent. Antérieurement, les documents de travail n'étaient transmis qu'aux gestionnaires du Bureau principal et sous-ministres adjoints régionaux.

7.3 INDICATEURS D'UNE SAINE PLANIFICATION DE LA STRATÉGIE

Une organisation dont les processus de planification de la stratégie sont efficaces devrait avoir un énoncé du mandat et des objectifs clairement établi qui donne à la fois le motif fondamental de l'existence de l'organisation et ses moyens d'opération prévus.

Cet énoncé devrait être étayé et complété par des sous-énoncés pour chacune des fonctions de l'organisation. Le mandat et les objectifs de chaque groupe de l'organisation (comme les régions, les districts, les directions générales, les directions et les divisions) devraient également être établis clairement dans des énoncés des mandats auxiliaires. Tous les énoncés de mandat et d'objectifs devraient être communiqués clairement et renforcés par des systèmes de reddition de comptes pour l'ensemble de l'organisation.

Il faudrait également y retrouver un processus autogéré de planification de la stratégie. Ce processus permettrait de rapprocher les ressources aux besoins de façon continue et tiendrait compte des circonstances, valeurs et besoins changeants tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'organisation. La planification devrait porter sur au moins cinq ans, et sur une période plus longue dans le cas de décisions d'importance comme l'emplacement géographique de bureaux et les engagements importants d'immobilisations.

Avec ces éléments de planification saine, l'organisation devrait réussir à prévoir les problèmes et défis actuels et futurs et les surmonter.

7.4 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans cette section, nous présentons les conclusions auxquelles nous sommes parvenus au cours de notre étude, les mesures prises par Revenu Canada, Impôt à l'égard de certaines des lacunes mentionnées dans ces constatations et, le cas échéant, nos suggestions pour améliorer la situation.

7.4.1 CONSTATATION: ABSENCE D'ÉNONCÉ DE MANDAT ET D'OBJECTIFS CLAIR, BIEN DIFFUSÉ ET COMPRIS PAR TOUS

Contexte

Lorsque nous avons commencé notre étude, il n'existait aucun énoncé du mandat et des objectifs de Revenu Canada, Impôt rédigé dans un langage clair, bien diffusé et compris par tous. À la même époque, bon nombre des cadres supérieurs avaient leur propre conception de l'objectif. Par exemple, la plupart de ceux que nous avons interrogés ont indiqué que leur mandat était «d'administrer la Loi de l'impôt sur le revenu». Certains ont ajouté «de façon juste et équitable». Cependant, les vues n'étaient pas toutes les mêmes sur ce qui constituait une attitude douce ou sévère envers les contribuables.

Nous avons fait part au Ministre et à ses cadres supérieurs de nos préoccupations et proposé comme exemple l'énoncé du mandat du New Zealand Inland Revenue. Dans cet énoncé, on peut lire:

> «Le mandat du Ministère est d'appliquer ces lois de façon à ce que chaque contribuable paie le montant exact d'impôt – ni plus, ni moins. Le meilleur moyen d'atteindre cet objectif est d'obtenir et de maintenir le plus haut niveau possible d'observation volontaire de la loi. Cela signifie que les contribuables s'acquittent de toutes leurs dettes fiscales de leur propre gré. Pour inciter les contribuables à observer volontairement la loi, le Ministère vise:
>
> - à faciliter la tâche des contribuables de se conformer aux lois fiscales en leur faisant connaître leurs droits et obligations;
> - à appliquer la loi avec rigueur, courtoisie et promptitude pour que tous les contribuables sachent qu'ils sont traités avec justice;
> - à repérer les contribuables qui ne se conforment pas à la loi et, au besoin, à prendre des sanctions contre eux.»

Des employés des ministères des Finances, de la Justice et de Revenu Canada, Impôt se sont réunis pour élaborer un énoncé du mandat. Le 26 juillet 1984, le ministre du Revenu national publiait un document intitulé «Revenu Canada, Impôt: Mandat et principes opérationnels» dans lequel sont exposés le mandat, les politiques et les principes du ministère (voir l'Annexe B). Ce document aborde de façon exhaustive les principales questions de l'application de l'impôt. Cependant, nous croyons qu'un exposé de mandat succinct et concis est un outil indispensable à une planification efficace pour une grande organisation. Le Ministère doit disposer d'un tel document s'il veut que les gestionnaires de tous les niveaux contribuent à la planification de la

stratégie. Un énoncé de mandat succinct pourrait également être transmis plus efficacement aux employés de tous les niveaux du Ministère.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

En février 1985, le ministre du Revenu national a publié la Déclaration des droits du contribuable (la pièce 5.1 du chapitre sur le régime canadien d'autocotisation de l'impôt).

Recommandations

- Le Ministère devrait rédiger un énoncé du mandat succinct, fondé sur la déclaration des droits du contribuable, qui décrit les principaux objectifs et orientations de Revenu Canada, Impot et les liens qu'il prévoit entretenir avec les contribuables.
- L'énoncé du mandat devrait être renforcé dans tout le Ministère de façon continue et il faudrait indentifier les répercussions sur toutes les fonctions.

7.4.2 CONSTATATION: ABSENCE DE PROCESSUS AUTOGÉRÉ DE PLANIFICATION DE LA STRATÉGIE

Contexte

Aucun processus autogéré de planification de la stratégie n'existait au Ministère. Les processus de planification en place visaient plutôt à satisfaire aux exigences du Cabinet et des organismes centraux qu'à répondre aux besoins de Revenu Canada, Impôt. De plus, ils étaient plutôt en réaction aux problèmes connus qu'en réponse aux besoins futurs décelés. Comme exemple, le milieu dans lequel oeuvrait Revenu Canada, Impôt n'était ni examiné ni analysé régulièrement.

Le Comité de la haute direction faisait une certaine planification. Cependant, aucun document n'a été retrouvé pour étayer cet exercice ni les processus utilisés par le comité pour créer des plans de stratégie cohérents et uniformes pour le Ministère. Sans exposé de mandat bien communiqué et bien compris, ni processus de planification, il ne pouvait exister un fondement suffisant pour justifier la participation des gestionnaires de niveaux intermédiaire et supérieur à la planification de la stratégie.

En consacrant ses efforts de planification presque exclusivement à la satisfaction des besoins en renseignements des comités du Cabinet et des organismes centraux, Revenu Canada, Impôt ne répondait pas adéquatement à ses propres besoins. Il aurait dû reconnaître les perceptions, besoins et valeurs de la société canadienne et réagir rapidement aux changements importants. En supposant que le gouvernement était disposé à répondre davantage aux besoins en ressources identifiés, Revenu Canada, Impôt aurait pu atténuer la gravité des problèmes qu'il a connus en 1983.

Recommandation

- Le Ministère devrait établir un processus de planification qui s'ajouterait aux systèmes requis pour l'ensemble des opérations gouvernementales. Ce processus de planification interne devrait prévoir la fixation d'objectifs pour l'organisation par la haute direction et l'échange périodique de tous les groupes fonctionnels du Bureau principal, ainsi que des hauts fonctionnaires des bureaux de

district et centres fiscaux, par l'entremise des sous-ministres adjoints regionaux. Grâce a ce mecanisme, des liens de responsabilité et d'engagement précis existeraient à tous les paliers. Le processus devrait permettre de reconnaître, surveiller et prévoir les tendances sociales courantes et futures, ainsi que les avancements technologiques.

7.4.3 CONSTATATIONS: MANQUE DE COORDINATION DES PROJETS INDIVIDUELS

Contexte:

Il y avait très peu d'indication que les efforts de planification etaient coordonnes afin de tenir compte des besoins futurs, des changements, des incidences secondaires et des problemes. Fait exception toutefois à cette constatation le plan operationnel pluriannuel (qui portait essentiellement sur les approbations des budgets et des annees-personnes). Mentionnons comme exemple les deux centres fiscaux supplementaires, dont la construction etait prevue lorsque nous avons commence notre etude. Cette construction envisagee devait, de toute evidence, être repensée compte tenu des progrès technologiques dans l'accès à distance aux renseignements et des changements que la Division des systèmes etudiait ou prevoyait apporter.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

En novembre 1984, le ministre du Revenu national a annoncé l'annulation du projet de construction des centres fiscaux à Ottawa et à Toronto.

Recommandation

- Tous les efforts actuels de planification devraient être coordonnés et intégrés à un plan d'ensemble qui assurerait l'uniformité, la reconnaissance des besoins et le respect des priorités pour l'affectation des ressources afin de répondre aux besoins courants. Il faudrait périodiquement examiner le progrès réalisé pour s'assurer que les projets demeurent pertinents et coordonnés.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 8: COMMUNICATIONS 95

8.1 INTRODUCTION 95

8.2 MANDAT ET PRINCIPES OPÉRATIONNELS DU MINISTÈRE 95

8.3 DESCRIPTION DES SYSTÈMES 96

8.3.1 La Direction générale des services d'information 96

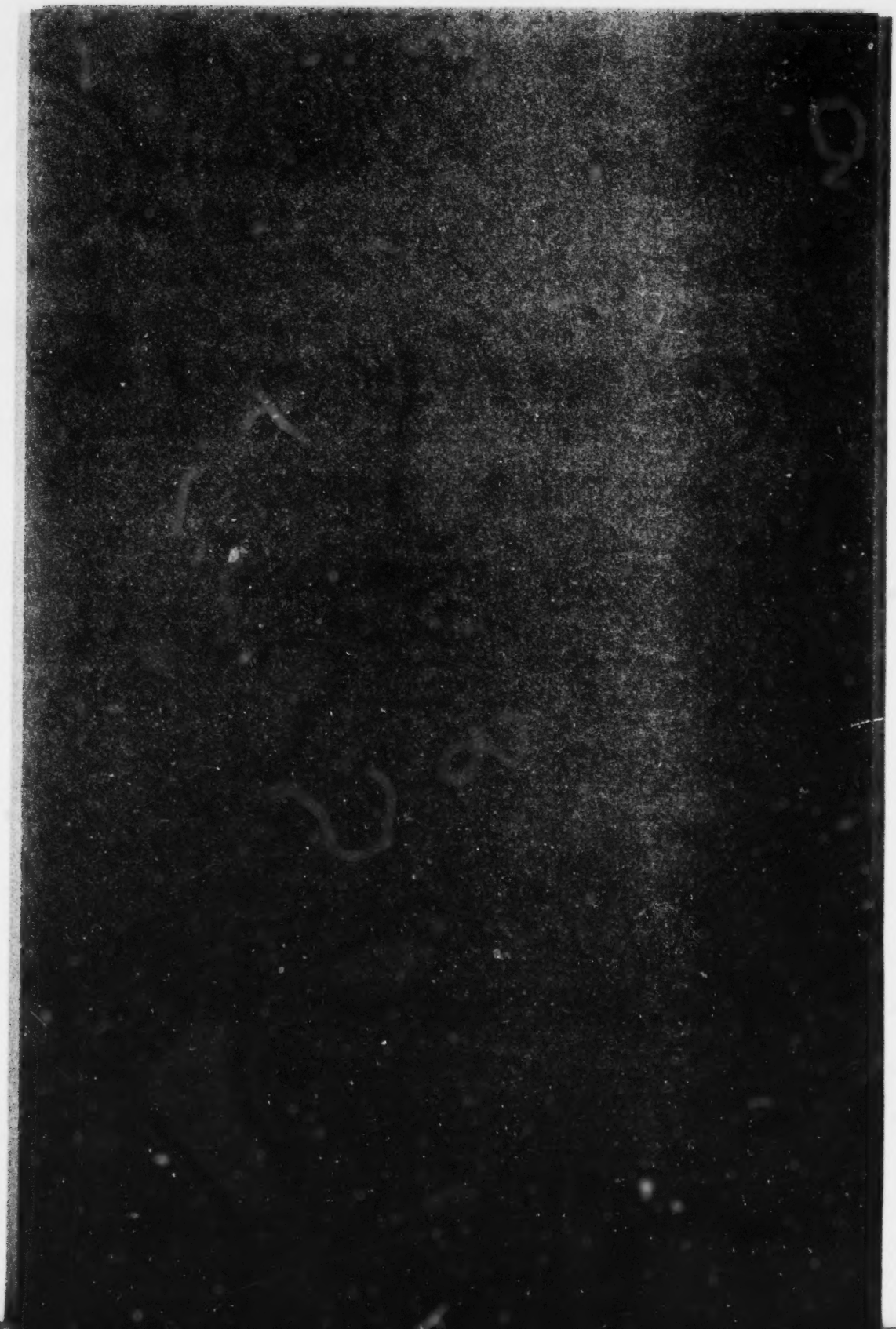
8.3.2 Les activités de communication des autres secteurs du Ministère 97

8.3.3 Le rapport du groupe d'étude spécial sur les communications 97

8.3.4 La publicité entourant les accusations non prouvées en matière d'impôt 97

8.3.5 La déclaration T1 98

8.4 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 98



CHAPITRE 8: COMMUNICATIONS

8.1 INTRODUCTION

Le présent chapitre porte sur les méthodes de communication du Ministère, ainsi que sur la formulation et le contenu de ses messages. Il s'attarde principalement aux communications externes, c'est-à-dire entre le Ministère et les contribuables et fiscalistes.

Plusieurs des autres chapitres de notre rapport traitent également de questions liées aux communications. Elles touchent des aspects précis du travail du Ministère et des groupes particuliers de contribuables, ainsi que d'employés du Ministère.

En reconnaissance de l'importance des communications, le ministère du Revenu national a créé, en février 1984, un groupe d'étude interne spécial sur les communications présidé par M. R.H. Knox, secrétaire adjoint des Communications du ministère d'Etat au développement social. Le rapport de ce groupe d'étude, déposé le 1er avril 1984, devait, entre autres choses, compléter notre examen plus exhaustif.

Le Ministère communique avec environ 85 pour cent des adultes canadiens chaque année. Ce niveau de contact avec le public est plus élevé que pour tout autre ministère du gouvernement fédéral. Le Ministère offre également des activités d'éducation du public grâce auxquelles il diffuse des renseignements généraux à tous les contribuables et à des groupes précis de contribuables. Par conséquent, quelle que soit la qualité de leurs rapports individuels avec le Ministère, les contribuables peuvent être influencés par la formulation et le contenu des messages publics du Ministère ou le concernant.

8.2 MANDAT ET PRINCIPES OPÉRATIONNELS DU MINISTÈRE

L'exposé du Mandat et des principes opérationnels de Revenu Canada, Impôt, publié en juin 1984, accordait une attention particulière aux besoins de communications efficaces avec le public:

> «. . . l'efficacité du système reposera sur une prestation efficace de bons services au public, y compris de bonnes communications ... Les contribuables ont, outre leurs devoirs, droit aux communications efficaces et à un service rapide et courtois . . .»
>
> (Mandat et principes opérationnels, page 12, voir l'Annexe B)

Cet énoncé décrit les incidences du besoin de communications efficaces de la façon suivante:

- le service au public requiert une communication opportune, concise et précise de tous les renseignements pertinents au contribuable;
- la communication doit favoriser une bonne compréhension du régime fiscal pour faciliter et encourager l'observation volontaire;
- le service au public doit favoriser une connaissance et une bonne compréhension des différents objectifs et des politiques sociales et économiques qui sont mises en oeuvre par l'intermédiaire de la législation fiscale;
- la communication doit promouvoir une bonne compréhension par les contribuables de leurs droits en plus de leurs obligations en vertu du système;
- les principales modifications apportées à la législation, à son interprétation et à son administration doivent être communiquées aux contribuables le plus tôt possible;
- des communications efficaces doivent exister avec les fiscalistes;
- les contribuables qui ont besoin d'aide devraient pouvoir consulter facilement des agents ayant suffisamment de connaissances en la matière;
- lorsqu'un rajustement est envisagé, il faut en avertir le contribuable avant que la cotisation (ou la nouvelle cotisation) ne soit établie et lui donner les explications et renseignements appropriés sur ses droits en vertu du processus d'opposition et d'appel;
- les contribuables doivent être informés de leurs droits tout au long du processus de recouvrement des impôts et des modalités de paiements qu'ils peuvent utiliser;
- le Ministère doit réagir aux plaintes des contribuables (résumé des pages 16 à 30 du Mandat et principes opérationnels du Ministère).

Lors de notre examen du Ministère, nous avons évalué les pratiques ministérielles en regard de ces principes et identifié les secteurs où les principes exposés dans ce document n'avaient pas été respectés.

8.3 DESCRIPTION DES SYSTÈMES

8.3.1 La Direction générale des services d'information

La Direction générale des services d'information est chargée des activités de relations publiques, comme la production de publications et de films, la surveillance des médias et les relations avec eux et la recherche en communications. Son budget annuel se chiffrait, en 1984-1985, à 1,94 million de dollars et comprenait 33 années-personnes. Ce chiffre ne comprend pas toutefois les années-personnes affectées à la fonction d'agent des relations publiques dans les bureaux de district.

La direction générale, composée de spécialistes en communications au Bureau principal, assure la direction fonctionnelle des 34 agents des relations publiques qui s'acquittent, à temps plein ou à temps partiel, de cette fonction dans 28 des bureaux de district. Ces employés ne relèvent pas de la Direction générale des services d'information, mais des directeurs de bureau de district.

La direction générale accorde également de l'aide aux autres secteurs du Ministère, soit la rédaction, l'édition, la prestation de services audiovisuels et la tenue de séminaires sur les relations avec les médias à l'intention des gestionnaires.

Au cours des dernières années, la Direction générale des services d'information a produit une gamme variée de matériel d'information utilisé par les agents des relations publiques, distribué aux contribuables et aux fiscalistes et utilisé par les enseignants du système d'éducation.

8.3.2 Les activités de communications des autres secteurs du Ministère

La responsabilité importante des communications incombe à tous les secteurs du Ministère. Certaines autres activités assez importantes en matière de communications sont exercées par des secteurs autres que la Direction générale des services d'information, notamment:

- la conception de la déclaration T1 et d'autres formules;
- la préparation du Guide de la T1 et des autres guides d'impôt;
- la préparation des Bulletins d'interprétation et des Circulaires d'information;
- la fonction des demandes de renseignements du public dans les bureaux de district, qui relève de la Validation et des Recouvrements;
- les versets explicatifs et lettres types produits par ordinateur;
- les discours spéciaux prononcés par les directeurs et autres cadres supérieurs.

8.3.3 Le rapport du groupe d'étude spécial sur les communications

Le rapport du groupe d'étude spécial sur les communications concluait que les communications avec les contribuables n'étaient pas aussi efficaces qu'elles ne le devraient. Il indiquait clairement qu'il devrait exister un programme de communications bien pensé et coordonné qui serait axé principalement sur le service aux contribuables.

Il recommandait également des changements précis à l'organisation et aux activités du Ministère, en particulier à l'administration centrale et dans les bureaux de district. Certaines des plus importantes de ces recommandations, et notre évaluation de ces dernières, figurent à l'annexe 8.B du chapitre sur les communications de notre rapport détaillé. En réponse au rapport du groupe d'étude sur les communications, le Ministère a, pour la première fois, eu recours aux annonces payées pendant la période de production de 1984 pour diffuser des renseignements aux contribuables.

Depuis le dépôt de ce rapport, le Ministère a nommé un conseiller spécial auprès du sous-ministre, chargé de la Direction générale des services d'information.

8.3.4 La publicité entourant des accusations non prouvées en matière d'impôt

Avant avril 1984, la partie 9114 du Manuel des opérations de l'impôt faisait ressortir l'importance que le Ministère accordait à la publicité entourant les cas des enquêtes spéciales. Cette publicité cherchait à inciter les divulgations volontaires et à décourager d'autres contribuables de se soustraire à l'impôt.

Le rapport du groupe d'étude spécial sur les communications donnait comme conclusion que la politique du Ministère en matière de communications devrait porter principalement sur le service au public et ne pas mettre en évidence les activités d'exécution de la loi, en particulier les résultats de poursuites judiciaires ou d'enquêtes spéciales. Il recommandait également au Ministère de ne jamais discuter en public de cas particuliers.

Le groupe d'étude progressiste-conservateur sur les activités de Revenu Canada a conclu que la communication par le Ministère aux médias de renseignements sur une cause avant qu'un jugement définitif ne soit rendu constituait une grave atteinte aux droits civiques et était contraire aux principes de base de la justice canadienne. Il recommandait de mettre un terme à la pratique de publier les accusations avant leur jugement.

Depuis avril 1984, le Ministère ne donne des renseignements que sur les accusations de fraudes fiscales en réponse aux questions des médias et se limite aux renseignements qui sont déjà consignés dans des registres publics.

8.3.5 La déclaration T1

La déclaration T1 est la formule la plus importante de toutes celles conçues par le Ministère, étant donné l'importance de sa diffusion auprès des contribuables canadiens. Pour bon nombre d'entre eux, la déclaration T1 et le guide qui l'accompagne sont les seuls contacts qu'ils ont avec le Ministère. En raison de cela, nous avons fait un examen spécial de la déclaration T1, du guide et des annexes qui a porté sur leur conception, leur production et les méthodes de conservation des stocks. Nos conclusions figurent dans notre rapport détaillé.

8.4 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans cette section, nous présentons les conclusions auxquelles nous sommes parvenus au cours de notre étude, les mesures prises par Revenu Canada, Impôt à l'égard des lacunes mentionnées dans ces constatations et le cas échéant, nos suggestions pour améliorer encore la situation.

8.4.1 CONSTATATION: LA COORDINATION, LA PLANIFICATION ET L'ÉVALUATION DE LA FONCTION DE COMMUNICATIONS N'ÉTAIENT PAS CONFIÉES À UNE SEULE PERSONNE OU UN SEUL GROUPE

Contexte

Presque tous les secteurs du Ministère communiquent directement ou indirectement avec les contribuables. Bien que le Ministère ait préparé des plans annuels en matière de communications depuis plusieurs années, la planification, la coordination et l'évaluation de la fonction de communications n'ont jamais été confiées à un secteur particulier. En outre, les activités des agents des relations publiques et le temps qu'ils y consacrent varient d'un bureau de district à l'autre, à la discrétion du directeur.

En général, selon nos constatations et les mémoires que nous avons reçus, nous croyons que le Ministère n'a pas réussi à faire passer

> aux contribuables, le message que tous les Canadiens ont personnellement intérêt à ce que le régime fiscal soit exploité efficacement et qu'ils doivent veiller à ce qu'il en soit ainsi et
>
> à ses employés, le message que des communications efficaces avec les contribuables et les fiscalistes faciliteront leur travail et le rendront plus motivant.

Recommandations

- Le Ministère devrait établir une Direction générale des communications ayant un mandat assez large pour assurer la coordination, la planification et l'évaluation des activités du Ministère en matière de communication.
- L'effectif de la Direction des communications devrait être supérieur à celui de la Direction des services d'information actuelle pour bien s'acquitter de ses vastes fonctions de communications.
- Des gestionnaires déterminés du Ministère devraient préparer un plan annuel de communications, qui serait coordonné avec le plan annuel des communications global actuellement préparé par la Direction générale des services d'informations.
- La Direction générale des communications devrait examiner toutes les publications et tous les films pour s'assurer qu'ils sont conformes au mandat du Ministère, c'est-à-dire qu'ils mettent l'accent tant sur les droits que sur les obligations.
- La Direction générale des communications devrait être dotée d'un secteur de recherches qui identifierait les besoins de groupes particuliers de contribuables, évaluerait les programmes en matière de communication et surveillerait la satisfaction du public.

8.4.2 CONSTATATION: LES RENSEIGNEMENTS CONCERNANT LES NUMÉROS DE TÉLÉPHONE DES BUREAUX DE DISTRICT ET L'ACCÈS AUX LIGNES INTERURBAINES GRATUITES N'ÉTAIENT PAS SUFFISANTS

Contexte

Les numéros de téléphone de chaque bureau de district apparaissent au verso du guide d'impôt; des numéros distincts existent pour les demandes de renseignements généraux, les demandes de renseignements sur les remboursements et les demandes de formules et publications. Ces numéros sont également indiqués dans les annuaires téléphoniques locaux. Un service interurbain gratuit pour les oeuvres de charité a été mis en place au Bureau principal en juillet 1984.

Il n'existait pas de numéros spéciaux pour les relations publiques, la vérification, les appels ou les recouvrements; toutefois, en avril 1985, des numéros distincts ont été réservés pour les recouvrements. Ces numéros ne seront indiqués que sur la deuxième lettre de recouvrement produite par ordinateur et envoyée aux contribuables.

Nous avons constaté, dans le cours de nos audiences et dans les mémoires et lettres qui nous ont été adressés, que, malgré l'existence de lignes interurbaines gratuites pour l'ensemble des bureaux de district, les contribuables n'en avaient pas toujours connaissance parce que les publications du Ministère n'attiraient pas assez l'attention sur ce renseignement.

Le Groupe d'étude progressiste-conservateur sur les activités de Revenu Canada recommandait que des lignes interurbaines gratuites soient disponibles pour tous les bureaux de Revenu Canada, Impôt, y compris les centres fiscaux et le Bureau principal.

La quantité de ressources en matériel et en main-d'oeuvre affectées à un service de demandes de renseignements téléphoniques, y compris celui de Revenu Canada, Impôt, est fondée sur deux facteurs, à savoir, le niveau de service désiré et les fonds disponibles. Un des principaux indicateurs de niveau de service est le nombre de personnes sur cent qui, lorsqu'elles placent un appel, reçoivent la tonalité occupé. Plus la cote de «qualité de service» est basse, meilleur est le service au client parce que cela signifie qu'un plus grand nombre de personnes ont réussi à établir la communication.

La qualité de service que l'on retrouve le plus souvent dans l'industrie et la norme proposée par Bell Canada se situent entre 2 et 5. La qualité de service proposée de Revenu Canada, Impôt était de 33, tandis que la norme type pour un ministère du gouvernement fédéral est de 10. De toute évidence, le service offert par le ministère était de beaucoup inférieur à celui des autres industries. L'Association des banquiers du Canada a indiqué dans son mémoire que le contact par téléphone avec le bureau de district de Toronto était difficile à établir et que, habituellement, la ligne réservée aux demandes de renseignements généraux était occupée.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Le Ministère étudie divers nouveaux moyens technologiques qui pourraient améliorer le service de demandes de renseignements téléphoniques. On commencera à mettre à l'essai, à l'été de 1985, un répondeur automatique pour les remboursements. Si les résultats sont positifs, cet appareil pourrait répondre au volume très élevé de demandes de renseignements simples sur les remboursements, ce qui permettrait aux employés des demandes de renseignements de s'occuper des appels plus complexes. En 1985, la qualité de service doit être inférieur à 30 et, dans de nombreux bureaux, on a fixé un objectif entre 10 et 30. En 1986, l'objectif à atteindre sera de 10.

Recommandations

- Les numéros des lignes interurbaines gratuites de tous les bureaux de district devraient être communiqués plus clairement pour que les contribuables n'aient pas à payer des appels interurbains.
- D'autres numéros de téléphone devraient être attribués à chacun des secteurs fonctionnels du bureau de district pour que les contribuables aient directement accès aux secteurs des relations publiques, de la vérification, des appels et des recouvrements et qu'ils ne soient pas retardés par le volume considérable de demandes de renseignements du public.

8.4.3 CONSTATATION: LES RÉPONSES AUX DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS TÉLÉPHONIQUES N'ÉTAIENT PAS TOUJOURS EXACTES

Contexte

L'évaluation interne des programmes de la fonction des demandes de renseignements du public du Ministère, effectuée en septembre 1983, a contrôlé l'exactitude des reponses fournies par les employés affectés aux demandes de renseignements telephoniques. Cette etude a indiqué que le personnel des demandes de renseignements avait pu repondre correctement à des questions de niveaux variés de complexité dans 68 a 72 pour cent des cas. Une analyse plus détaillée indiquait que les employés permanents avaient un niveau moins élevé d'exactitude que les employés occasionnels (saisonniers).

Des statistiques pour le bureau de district de Toronto ont fait état d'un taux d'erreur se situant entre 10 et 22 pour cent. Dans une revue menée par la gestion au bureau de district de Hamilton, on a constaté que le taux d'erreur se situait à environ 26 pour cent.

Le rapport de l'évaluation interne des programmes a fait ressortir que le contrôle courant des réponses faites aux demandes de renseignements des contribuables au Internal Revenue Service des Etats-Unis démontrait un taux d'exactitude de 98 pour cent. Cependant, contrairement au Internal Revenue Service, le Ministère n'utilise pas «l'ecoute telephonique» pour s'assurer de l'exactitude des réponses aux demandes de renseignements. Le Ministère croit néanmoins que cette technique pourrait améliorer le service au contribuable. Il a obtenu des conseils juridiques sur la façon d'appliquer cette technique tout en respectant les droits à la protection des renseignements des contribuables et des employés. Le Ministère n'aura recours à cette technique qu'après avoir consulté les représentants des employés et des groupes de contribuables. Il ressort des conclusions du rapport de l'évaluation des programmes que, vu le faible taux d'exactitude des reponses aux demandes de renseignements, le Ministère n'atteignait pas son objectif d'aider les contribuables à se conformer à la loi. Nous sommes d'accord avec cette conclusion; des taux d'erreur de cette importance ne sont pas acceptables.

Cette opinion est également présente dans les commentaires et mémoires que nous avons reçus. Cet extrait du mémoire présenté par le Board of Trade du Toronto metropolitain représente bien ces commentaires:

> «En général, il faut déplorer la piètre qualité des réponses fournies par les employés de Revenu Canada, Impôt affectés au service téléphonique de demandes de renseignements généraux. Les renseignements sont souvent inexacts. Les répartiteurs n'ont pas assez de temps, n'ont pas la motivation, ni l'expérience pour poser les questions pertinentes afin de s'assurer que les contribuables non avertis ont fourni tous les faits pertinents pour leur permettre de donner la réponse qui correspond exactement à la situation du contribuable.
>
> Les employés de Revenu Canada ne doivent pas rendre compte de la qualité des réponses qu'ils donnent aux contribuables. Le contribuable peut donc être pénalisé s'il se fie aux mauvais renseignements donnés par Revenu Canada.»

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Le Ministère a entrepris une étude approfondie de la fonction des demandes de renseignements en avril 1984 et qu'il en a terminée la première étape en novembre 1984. Des cours de formation améliorés découlant des constatations de cette étude seront offerts pour la période de production de 1985. En outre, le Ministère a décidé de mettre au point en clientèle une banque de données consultable par machine qui renferme une copie de toutes les publications d'impôt pertinentes aux demandes de renseignements du public. La mise au point en clientèle, qui a commencé en janvier 1985, prévoit l'installation de terminaux de table sur les bureaux des agents préposés aux réponses.

Recommandations

- Le Ministère devrait mettre au point des procédures d'écoute téléphonique des réponses aux demandes de renseignements et consulter les employés visés et leurs représentants, le ministère de la Justice et les groupes de contribuables pour en déterminer les modalités d'application.
- Revenu Canada, Impôt devrait intensifier le programme de formation des préposés aux demandes de renseignements au comptoir et au téléphone.
- Le Ministère devrait songer à adopter deux niveaux de réponse aux demandes de renseignements, soit un système semblable à celui utilisé par le Internal Revenue Service des États-Unis. Le premier niveau d'employés pourrait traiter des demandes de renseignements ordinaires et le deuxième niveau serait composé de spécialistes qui pourraient répondre aux questions plus compliquées et assurer le contrôle de la qualité des réponses des employés du premier niveau.
- Il faudrait accorder une attention particulière au recyclage des employés permanents qui doivent répondre aux demandes de renseignements au téléphone et au comptoir.

8.4.4 CONSTATATION: IL IMPORTE AU CONTRIBUABLE QUE DES CENTRES D'AIDE FISCALE SOIENT À PROXIMITÉ

Contexte

Dans son mémoire, la Canadian Organization of Small Business proposait d'accroître l'accès du public à l'aide en matière d'impôt grâce à des installations, telles des kiosques ou des expositions dans des centres commerciaux, des bureaux de poste ou des endroits du genre, qui seraient ouvertes après les heures normales d'affaires.

En 1984, onze centres saisonniers d'aide fiscale ont été ouverts au pays afin d'aider localement les particuliers à remplir leurs déclarations d'impôt.

De l'avis de l'ensemble de la direction des bureaux de district, cette expérience a été réussie et a assuré de bonnes relations avec le public pour le Ministère, même si l'exploitation du programme s'est révélée onéreuse et si celui-ci n'a pas permis de réduire la charge de travail des bureaux de district.

En novembre 1984, le Ministre a annoncé que le réseau des centres saisonniers d'aide fiscale serait élargi et que des comptoirs de renseignements seraient ouverts. Cela devrait porter à trente-cinq le nombre des centres saisonniers comparativement à onze en 1984.

Recommandation

- Revenu Canada, Impôt devrait continuer à augmenter annuellement le nombre de centres saisonniers d'aide fiscale dans les collectivités appropriées au Canada pour répondre aux demandes de renseignements des contribuables.

8.4.5 CONSTATATION: LES VERSETS D'EXPLICATION PRODUITS PAR ORDINATEUR SUR LES AVIS DE COTISATION ÉTAIENT INCOMPLETS OU INCOMPRÉHENSIBLES

Contexte

Les avis de cotisation et de nouvelle cotisation envoyés aux contribuables sont produits par un ordinateur qui utilise une longue liste de «versets» d'explication possibles.

L'évaluation interne des programmes menée en 1983, portant sur la fonction des demandes de renseignements comportait une analyse détaillée pour déterminer si ces versets occasionnaient des demandes de renseignements du public. Le rapport concluait que les versets utilisés pour expliquer des erreurs commises lorsque la déclaration d'impôt était remplie devraient transmettre les renseignements suivants:

- l'erreur commise (y compris le numéro de la ligne sur la déclaration),
- le montant initial inscrit et le montant corrigé,
- la raison du changement et
- l'incidence du changement sur le remboursement ou le solde à payer du contribuable.

Nous avons examiné les versets d'explication et sommes d'accord avec les suggestions formulées dans le rapport d'évaluation sur le contenu des messages d'erreur.

Au début de février 1984, nous avons recommandé au sous-ministre que le Ministère devrait améliorer les versets d'explication utilisés pour le traitement des déclarations d'impôt de 1983 en 1984-1985. On nous a indiqué que le Ministère ne pouvait rien faire à ce moment-là. Toutefois, un comité interne a été formé par la suite et il a rédigé les versets d'explication pour 1985.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

À l'été de 1984, tous les 420 messages utilisés ont été étudiés et 39 des 45 messages les plus usités ont été améliorés. Ainsi, quelque 11 millions d'explications de changements sur les avis de cotisation seront plus clairs en 1985. Tous les messages produits par ordinateur font l'objet d'une révision constante et des changements y sont apportés afin que tous les messages d'erreur renferment une explication adéquate de l'erreur commise et l'incidence de la correction sur le remboursement du contribuable ou sur son solde dû. De plus, le Ministère accorde une attention plus grande à la formation des répartiteurs pour qu'ils choisissent le message le plus approprié parmi les messages de la liste.

8.4.6 CONSTATATION: LA FONCTION DES RELATIONS AVEC LE PUBLIC DANS CERTAINS BUREAUX DE DISTRICT DOIT ÊTRE RENFORCÉE

Contexte

Bien que le budget de temps soit établi par la Direction générale des services d'information, le montant réel de temps consacré à la fonction de relations publiques est déterminé par le directeur de chaque bureau de district et n'est pas fondé sur une formule standard de dotation en ressources. Notre analyse a fait ressortir des écarts marqués dans les décisions prises par les directeurs. Dans notre analyse des données de 1983-1984 pour les bureaux de district, nous n'avons pas pu trouver de lien entre le temps consacré aux activités de relations publiques et d'autres variantes qui pourraient raisonnablement avoir un lien avec le besoin de temps pour les relations publiques.

La Direction générale des services d'information a, depuis plusieurs années déjà, senti que le nombre d'années-personnes affectées à la fonction des relations publiques était insuffisant et variait selon les bureaux de district. Elle proposait qu'au moins une année-personne devrait être affectée à la fonction des relations publiques dans chaque bureau de district et que, dans le cas des bureaux de district plus grands, ce nombre devrait être augmenté. Cela entraînerait une augmentation d'au moins 13,5 années-personnes puisque, en 1983-1984, seulement cinq bureaux de district avaient attribué une année-personne (ou plus) à cette fonction.

Le rapport Knox a également conclu que les compétences et ressources en matière de communications des bureaux de district devaient être renforcées. En particulier, il proposait d'évaluer et de modifier au besoin le rôle, le niveau, les compétences et la formation des agents des relations publiques. Selon le rapport Knox, environ 30 à 60 années-personnes additionnelles seraient nécessaires pour atteindre les objectifs en matière de communications au niveau des bureaux de district.

Recommandations

- La quantité de temps consacré à la fonction de communications dans chaque bureau de district devrait être fondée sur des variantes principales, notamment le nombre de contribuables, la taille du secteur desservi, le nombre de bureaux des médias, les caractéristiques socio-économiques de la population et l'expérience dans le secteur.
- Il faudrait augmenter les ressources totales en main-d'oeuvre affectées à la fonction des communications dans les bureaux locaux et compter au moins une année-personne par bureau de district.

8.4.7 CONSTATATION: LES COMMUNICATIONS INTERNES N'APPUIENT PAS ADÉQUATEMENT L'IMPORTANCE QUE LE MINISTÈRE ACCORDE AU SERVICE AU CONTRIBUABLE

Contexte

Le chapitre sur les attitudes et préoccupations du personnel décrit les résultats d'un sondage d'un échantillon représentatif d'employés à temps plein du Ministère. Il semblerait que les communications au sein du Ministère ne renforcent pas suffisamment l'attention première que porte le Ministère au service au contribuable. En particulier, le Ministère ne communique pas efficacement aux employés la façon dont ils devraient traiter les contribuables.

Le rapport Knox a également commenté le besoin d'améliorer les mécanismes de communication interne et les programmes de formation pour souligner l'importance des concepts de prestation de services justes, équitables et impartiaux au public.

Recommandations

- La pratique courante de remettre des copies de l'exposé du mandat et des principes opérationnels du Ministère à tous les nouveaux employés dans le cadre de leur orientation de base devrait être appuyée par des séances d'information, par l'affichage des principes fondamentaux et par d'autres moyens de renforcer les renseignements contenus dans le mandat.
- Les gestionnaires et superviseurs devraient réunir périodiquement les employés pour clarifier l'interprétation du mandat compte tenu de leurs responsabilités particulières.

8.4.8 CONSTATATION: LES FORMULES FISCALES DU MINISTÈRE DEVRAIENT ÊTRE REPENSÉES

Contexte

L'accroissement de la complexité de la législation fiscale, découlant en partie des nouveaux programmes sociaux et économiques assurés par le régime fiscal, s'est traduit par un accroissement équivalent de la complexité des formules devant être utilisées par le contribuable. Dans les mémoires qu'elles nous ont fait tenir, les associations commerciales et professionnelles ont exprimé l'avis que les formules actuelles semblaient avoir été conçues pour faciliter la tâche des administrateurs de l'impôt et non celle des contribuables. Le Ministère affirme que les formules sont conçues primo, pour faciliter la tâche de celui qui la remplit et secondo, pour faciliter la tâche de celui qui extrait les données qu'elle contient.

La Commission of Inland Revenue du Royaume-Uni a jugé pratique d'entreprendre une simplification d'importance de ses formules. Nous croyons que Revenu Canada, Impôt devrait en faire de même. En outre, nous croyons que le Ministère devrait faire rapport au ministère des Finances sur la complexité des formules découlant de modifications à la législation (par exemple, le tableau de contributions aux REER).

Le Groupe d'étude progressiste-conservateur sur les activités de Revenu Canada, Impôt avait également conclu que le Ministère devait se sensibiliser davantage au nombre de formules fiscales envoyées aux contribuables et à leur complexité. Il précisait les problèmes que connaissent les personnes âgées lorsqu'elles doivent lire les petits caractères utilisés dans les formules.

Recommandations

- Le Ministère devrait commander une revue de toutes les formules du Ministère pour retenir des façons de les consolider, de les simplifier et d'en améliorer la présentation générale.
- Dans son dialogue continu avec le ministère des Finances sur les problèmes actuels et prévus, le Ministère devrait s'assurer que les Finances sont bien au courant des difficultés que connaissent les contribuables à fournir les renseignements demandés par la Loi de l'impôt sur le revenu.

8.4.9 CONSTATATION: LES CONTRIBUABLES N'AVAIENT PAS TOUJOURS LES FORMULES DONT ILS AVAIENT BESOIN

Contexte

Lorsqu'ils remplissent leurs déclarations d'impôt ou qu'ils répondent aux cotisations ou nouvelles cotisations, les contribuables doivent souvent, selon les directions du Ministère, remplir des formules disponibles dans les bureaux de district. Nous avons su que, dans bien des cas, les contribuables n'ont pas pu remplir les formules prescrites parce qu'elles n'étaient pas disponibles.

Recommandation

- Lorsque les contribuables doivent remplir une formule prescrite, un exemplaire de celle-ci devrait toujours accompagner la demande. En outre, si une publication renvoie à une formule, il conviendrait de s'assurer que les stocks de la formule sont suffisants avant de diffuser la publication.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 9: CONTRÔLE DE LA QUALITÉ, VÉRIFICATION ET ÉVALUATION DES PROGRAMMES **109**

9.1 INTRODUCTION 109

9.2 CONTRÔLE DE LA QUALITÉ 109

9.2.1 Bureaux de district 110

9.2.2 Centres fiscaux 110

9.3 VÉRIFICATION 111

9.4 ÉVALUATION DES PROGRAMMES 112

9.5 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 112

CHAPITRE 9: CONTRÔLE DE LA QUALITÉ, VÉRIFICATION ET ÉVALUATION DES PROGRAMMES

9.1 INTRODUCTION

Le contrôle et l'évaluation des opérations constituent une activité clé des gestionnaires. En dehors du fait qu'il est nécessaire que chaque superviseur et gestionnaire se livre à cette activité, les cadres supérieurs ont également besoin d'une évaluation indépendante pour être certains qu'on adhère aux plans, aux politiques et aux procédures et que l'ensemble de l'organisme fonctionne dans un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité. Il est important de savoir comment les cadres supérieurs réagissent à ce mécanisme de rétro-information car cela permet au personnel de se faire une idée précise de l'importance que la direction attache, par exemple, à l'équilibre entre le service au contribuable et le recouvrement des impôts.

Ce chapitre traite des processus internes conçus pour contrôler et évaluer les activités du Ministère. Aux fins de notre rapport, nous avons classé ces activités dans l'une des trois catégories suivantes:

la catégorie du **contrôle de la qualité** comprend les activités conçues pour assurer la vérification courante de la qualité du travail avant ou peu de temps après la communication de renseignements ou de décisions aux contribuables. Ce sont essentiellement les gestionnaires qui sont responsables de ces activités.

La catégorie de la **vérification** comprend les activités essentiellement conçues pour revoir périodiquement le fonctionnement des divers groupes du Ministère. Cette revue est également destinée à déterminer dans quelle mesure les processus de contrôle de la qualité sont satisfaisants.

La catégorie de l'**évaluation des programmes** comprend les activités conçues pour rassembler systématiquement des renseignements vérifiables relatifs aux programmes ministériels et pour obtenir des preuves des résultats obtenus par eux et de leur rentabilité. Ces activités ont pour objet de présenter périodiquement et en temps utile, des observations crédibles, utiles et objectives sur les programmes, qui puissent être utilisées pour l'allocation des ressources, l'amélioration des programmes et la détermination de l'imputabilité.

9.2 CONTRÔLE DE LA QUALITÉ

Les superviseurs de tous niveaux du Ministère ont la responsabilité primaire du contrôle de la qualité. À chaque niveau de gestion, y compris celui de sous-ministre, il existe des processus normaux de gestion qui permettent de passer en revue et d'évaluer le travail des subordonnés. Ces revues ont pour objet de s'assurer que le travail du personnel a été effectué conformément aux politiques et aux procédures du Ministère.

Dans certaines circonstances, d'autres processus du contrôle de la qualité viennent s'ajouter à la structure de gestion de base afin de contrôler la qualité du travail effectué et d'en rendre compte.

9.2.1 Bureaux de district

Quatre importants processus de contrôle de la qualité s'appliquent aux fonctions d'un bureau de district.

En premier lieu, le Groupe de la vérification opérationnelle de chaque bureau de district, outre sa fonction de vérification, s'acquitte d'un nombre restreint d'activités conçues pour mesurer la qualité du travail exécuté dans les divers services de ce bureau.

En second lieu, la Section des demandes de renseignements et de l'examen au bureau de la Division de la validation et des recouvrements de chaque bureau de district comprend un groupe chargé de vérifier la qualité du travail exécuté par le personnel de cette section. Il a pour mission de veiller à ce que les lois et règlements administrés par le Ministère soient appliqués de manière uniforme et à ce que le travail soit conforme aux politiques et aux interprétations ministérielles.

En troisième lieu, c'est la Section de la revue de la vérification qui s'assure de l'exactitude technique des nouvelles cotisations proposées par le personnel de la Division de la vérification de chaque bureau de district.

En quatrième lieu, comme il faut que le ministère de la Justice donne son accord à une enquête spéciale pour qu'on puisse entreprendre des poursuites, le processus d'enquête spéciale est automatiquement soumis à une revue du contrôle de la qualité. D'autre part, la Section de la revue de la vérification examine dans tous les cas les enquêtes au civil proposées et le personnel des Enquêtes spéciales doit obtenir l'autorisation des tribunaux pour pouvoir utiliser un mandat de perquisition.

9.2.2 Centres fiscaux

Chaque centre fiscal est le cadre de deux activités distinctes de contrôle de la qualité. Le Groupe de la vérification opérationnelle comprend une Section de l'évaluation de la qualité et ce groupe relève du chef des Contrôles de la gestion du centre.

La Section de l'évaluation de la qualité est chargée de déterminer dans quelle mesure les activités du centre fiscal sont conformes aux politiques et procédures ministérielles. Cet examen présente un caractère particulièrement critique car une grande partie du travail des centres fiscaux est exécutée par des employés temporaires recrutés pour des périodes limitées.

Il existe également un groupe de revue de la qualité à la Division des cotisations, qui est chargé d'effectuer le contrôle de la qualité du processus des cotisations de la T1.

9.3 VÉRIFICATION

Outre la vérification externe du Ministère assurée par le Vérificateur général du Canada, le Ministère effectue six types principaux de vérification sur le plan interne.

Quatre groupes sont chargés de ces vérifications:

Revue de la gestion

Vérification opérationnelle

Groupes fonctionnels

Bureaux régionaux

La Revue de la gestion relève du conseiller spécial auprès du sous-ministre. Cette direction effectue trois types différents de vérification:

des revues de la gestion, qui portent sur le fonctionnement de toutes composantes du Ministère;

les vérifications du traitement des données, qui sont axées sur la revue des systèmes informatisés du Ministère; et

des vérifications financières et des vérifications de la sécurité, qui impliquent la revue cyclique des systèmes financiers.

Au moment où nous avons effectué notre étude, la Vérification opérationnelle au Bureau principal coordonnait les activités des vérificateurs opérationnels locaux. Un chef de division relevant du directeur du bureau local (c.-à-d., centre fiscal ou bureau de district) dirigeait et contrôlait ces activités. Les vérifications s'étendent à toutes les activités des bureaux locaux, y compris certaines responsabilités en matière de contrôle de la qualité dont nous avons déjà parlé.

C'est en général le directeur du groupe fonctionnel intéressé du Bureau principal qui dirige et contrôle les vérifications fonctionnelles. Ces vérifications s'étendent aux activités des groupes des bureaux de district et des centres fiscaux qui reçoivent des directives fonctionnelles du groupe pertinent du Bureau principal.

Le personnel des bureaux régionaux effectue des vérifications non officielles dans le cadre de l'évaluation du fonctionnement de ces bureaux, qui est leur responsabilité. Les régions ont des coordonnateurs qui traitent avec les centres fiscaux et les bureaux de district de leur région. Ces coordonnateurs reçoivent des rapports trimestriels et entretiennent des contacts permanents avec les bureaux locaux; ils analysent également les résultats obtenus par ceux-ci grâce à une revue des indicateurs statistiques. De temps à autre, ils rendent visite à un bureau local afin d'en évaluer le fonctionnement de manière plus précise en s'entretenant avec le directeur, les chefs de section et de division. Ils peuvent examiner leurs observations avec le directeur, mais ces visites ne donnent habituellement pas lieu à la rédaction de rapports à moins qu'un problème grave n'ait été découvert. Les problèmes éventuels ainsi décelés font l'objet d'une visite de suivi.

9.4 ÉVALUATION DE PROGRAMME

La responsabilité de la fonction d'évaluation de programme du Ministère appartient à un groupe distinct de la Direction de la revue de la gestion. Selon le Manuel des opérations de l'impôt, MOI 8, l'objectif d'ensemble de ce groupe est de fournir «aux cadres supérieurs des renseignements indépendants et fiables sur l'efficacité des programmes ministériels.»

Le plan quinquennal d'évaluation des programmes publié en mars 1983 fournit des détails sur chacun des programmes qui devront faire l'objet d'une évaluation au cours de cette période. Plusieurs évaluations ont déjà été réalisées, notamment une revue du programme de demandes de renseignements du public, du programme d'exécution de la production des déclarations d'impôt et du programme de lutte contre les évitements fiscaux. On a récemment procédé à une revue des appels afin de trouver la raison de l'augmentation importante du nombre des appels interjetés par les contribuables.

Les rapports d'évaluation des programmes sont transmis au sous-ministre qui se fait conseiller par le Comité de vérification et d'évaluation interne. Ce comité est chargé de revoir les plans de vérification et d'évaluation des programmes ainsi que les résultats de ces évaluations et de veiller à ce que la suite appropriée soit donnée aux constatations les plus importantes.

9.5 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans cette section, nous présentons les constatations auxquelles nous sommes parvenus au cours de l'étude, les mesures prises par Revenu Canada, Impôt à l'égard de certaines des lacunes mentionnées dans ces constatations et, le cas échéant, nos suggestions pour améliorer encore la situation.

9.5.1 CONSTATATION: LE CONTRÔLE DE LA QUALITÉ DE CERTAINES FONCTIONS CRITIQUES ÉTAIT INSUFFISANT

Contexte

Le contrôle de la qualité était en partie assuré par les superviseurs qui revoyaient le travail de leurs subordonnés, et partiel, grâce à des processus spéciaux qui venaient compléter le système de gestion de base. Dans le cas de certaines fonctions du Ministère, le contrôle de la qualité du travail effectué par le personnel et les rapports auxquels donnait lieu ce contrôle étaient insuffisants.

Les Sections de la revue de la vérification s'assuraient que les nouveaux avis de cotisation émis par les vérificateurs respectaient les normes du MOI. Cependant, le personnel de la revue des vérifications se contentait d'examiner la décision finale du vérificateur mais pas l'ensemble du processus. Ces revues ne permettaient donc pas au Ministère de savoir si le contribuable avait été équitablement traité par le vérificateur et si les politiques et procédures ministérielles étaient respectées dans l'exécution de la vérification.

Une fois qu'un dossier avait été soumis au processus d'approbation de la Direction générale des appels, la Section de la revue de la vérification de la Division de la vérification l'examinait à son tour. Comme dans le cas de l'examen des dossiers de vérification, le personnel de la Revue de la vérification s'attachait uniquement à la décision finale et non au processus utilisé pour y parvenir. Ce qui nous a également inquiété c'était le fait que, comme ce personnel avait probablement participé à la décision originale ayant donné lieu à un appel, on pouvait s'interroger sur l'objectivité avec laquelle il examinait la suite donnée à l'appel, sur le plan de la qualité.

En ce qui concerne la fonction de recouvrement, il n'existait pas de processus de contrôle de la qualité conçu pour compléter le rôle des superviseurs. À cause des incidences importantes que les mesures prises par le personnel de recouvrement peuvent avoir pour les contribuables, il est indispensable que le Ministère ait suffisamment de garanties que le travail de ce personnel est exécuté conformément aux politiques et aux procédures.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Le Ministère a émis de nouvelles directives relatives à la revue de la vérification à l'intention du personnel travaillant sur le terrain et élabore actuellement des lignes directrices pour la revue de la qualité en direct des retenues à la source et des recouvrements.

Recommandations

- Il conviendrait de mettre en place des processus de contrôle de la qualité conçus pour assurer un contrôle de toutes les fonctions importantes du Ministère, y compris les recouvrements, et en rendre automatiquement compte. Ces processus devraient être conçus de manière à assurer que les décisions soient correctes compte tenu de la loi et de la politique ministérielle, et que les contribuables soient traités de manière juste, équitable et uniforme.
- Les activités spéciales de contrôle de la qualité devraient s'étendre au processus d'exécution d'une fonction aussi bien qu'aux décisions finales résultant de ce processus.

9.5.2 CONSTATATION: LE MINISTÈRE DISPOSE DE PEU DE NORMES RELATIVES À LA QUALITÉ

Contexte

L'essentiel de l'information régulièrement communiquée aux gestionnaires avait beaucoup plus souvent trait à la quantité de travail exécuté par le personnel qu'à la qualité de ce travail. C'est ainsi que les gestionnaires du Rôle étaient effectivement renseignés sur le volume de travail effectué par leur personnel mais n'étaient absolument pas tenus au courant du temps requis pour le faire (p. ex., correspondance et demandes de dossiers). Notre étude nous a permis de constater que la situation était la même pour la plupart des activités principales du Ministère.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Les améliorations apportées par le Ministère à son processus de revue du rendement et d'évaluation des employés grâce à l'élaboration de normes de rendement feront beaucoup pour remédier à cette situation.

Recommandations

- Il conviendrait que le Ministère continue à élaborer des normes de qualité pour toutes les activités importantes des bureaux de district et des centres fiscaux.
- L'information concernant les liens entre le rendement et les normes de qualité devrait être régulièrement rassemblée et communiquée aux gestionnaires. Tout problème ainsi déterminé devrait faire l'objet d'un suivi en temps opportun.

9.5.3 CONSTATATION: LES ACTIVITÉS DE VÉRIFICATION MANQUAIENT EN GÉNÉRAL DE COORDINATION

Contexte

De nombreux groupes du Ministère avaient des responsabilités en matière de vérification, mais ces activités étaient rarement coordonnées. À quelques exceptions près, chaque groupe établissait ses propres priorités et exécutait son travail de manière indépendante. Un certain nombre de gestionnaires des bureaux locaux nous ont déclaré qu'il y avait de nombreux cas de répétition et de double emploi des vérifications. De ce fait, les cadres supérieurs du Ministère n'étaient pas du tout certains que les ressources assignées à ces activités fussent utilisées pour traiter les questions les plus importantes avec le maximum d'efficience.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Revenu Canada, Impôt a récemment apporté un certain nombre de changements destinés à améliorer la coordination des activités de vérification.

- Il a récemment créé un comité de vérification et d'évaluation interne placé sous la présidence du sous-ministre. Un des objectifs de ce comité est d'assurer la direction d'ensemble des activités de vérification au sein du Ministère. L'existence de ce comité devrait contribuer à améliorer la coordination de ces activités.
- À compter du 7 février 1985, c'est la Direction de la vérification de la gestion qui a assumé la responsabilité de la direction fonctionnelle des groupes de vérification opérationnelle des bureaux locaux, en remplacement de la Direction du contrôle de la gestion. Ce changement amènera une réorientation des responsabilités des vérificateurs du Bureau principal qui consacreront moins de temps à une revue détaillée des bureaux locaux, ce qui devrait permettre de réduire les risques de double emploi des activités de vérification dans les bureaux locaux.

Recommandations

- Il conviendrait de confier la responsabilité des activités de vérification fonctionnelle et des activités de contrôle régional ayant un caractère de vérification, au groupe de vérification approprié – soit un groupe appartenant à la Direction de la revue de la gestion ou aux groupes de vérification opérationnelle des bureaux locaux.
- Les groupes fonctionnels du Bureau principal devraient continuer à assurer la réalisation des projets spéciaux n'ayant pas un objectif de vérification. Les projets qui en ont un devraient être la responsabilité du groupe du Bureau principal responsable de la vérification.

9.5.4 CONSTATATION: LES VÉRIFICATIONS FAISAIENT TROP DE PLACE AUX PROCÉDURES DE DÉTAIL ET PAS ASSEZ À L'ÉCONOMIE, L'EFFICIENCE ET L'EFFICACITÉ

Contexte

Nous avons constaté que les vérificateurs opérationnels des bureaux locaux consacraient une part importante de leur temps à s'assurer du respect des politiques et des procédures dans ce que l'on considérait comme des secteurs présentant des risques élevés. Les vérifications fonctionnelles tendaient également à porter exclusivement sur l'observation des politiques et des procédures. D'autre part, ces vérifications portaient périodiquement sur des questions d'une nature plus générale et les vérifications opérationnelles tendaient à faire une plus large place au contrôle de la qualité.

Notre examen des rapports sur les résultats des vérifications de la gestion ont révélé que la très grande majorité des commentaires qu'il contenait avaient trait à l'inobservation de politiques et de procédures particulières (p. ex., articles incorrectement codés). De ce fait, on accordait relativement peu d'importance aux questions de caractère plus général touchant à l'observation et aux vérifications exhaustives, comme par exemple, le fait de déterminer si l'exécution des activités tenait suffisamment compte de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Revenu Canada, Impôt a l'intention d'axer les vérifications de la gestion sur la revue des programmes en fonction des principes d'économie, d'efficience et d'efficacité.

Recommandations

- Dans la planification de ses programmes de vérification, il conviendrait que la Direction du contrôle de la gestion s'assure qu'on accorde suffisamment d'importance à tous les objectifs de vérification.
- Il conviendrait de modifier la priorité actuelle accordée à l'observation de politiques et de procédures de détail tant sur le plan des programmes que dans les bureaux locaux et d'axer les activités de vérification sur des questions plus importantes. L'élargissement du champ de ces activités de vérification permettra d'en retirer des bénéfices nettement plus importants.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 10: GESTION DES RESSOURCES HUMAINES 119

10.1 INTRODUCTION 119

10.2 DESCRIPTION DES SYSTÈMES 120

10.2.1 Les fondements: descriptions d'emploi, classification et rémunérations 120

10.2.2 Dotation 120

10.2.3 Planification des ressources humaines et de la succession 120

10.2.4 Budgétisation et allocation de personnel 121

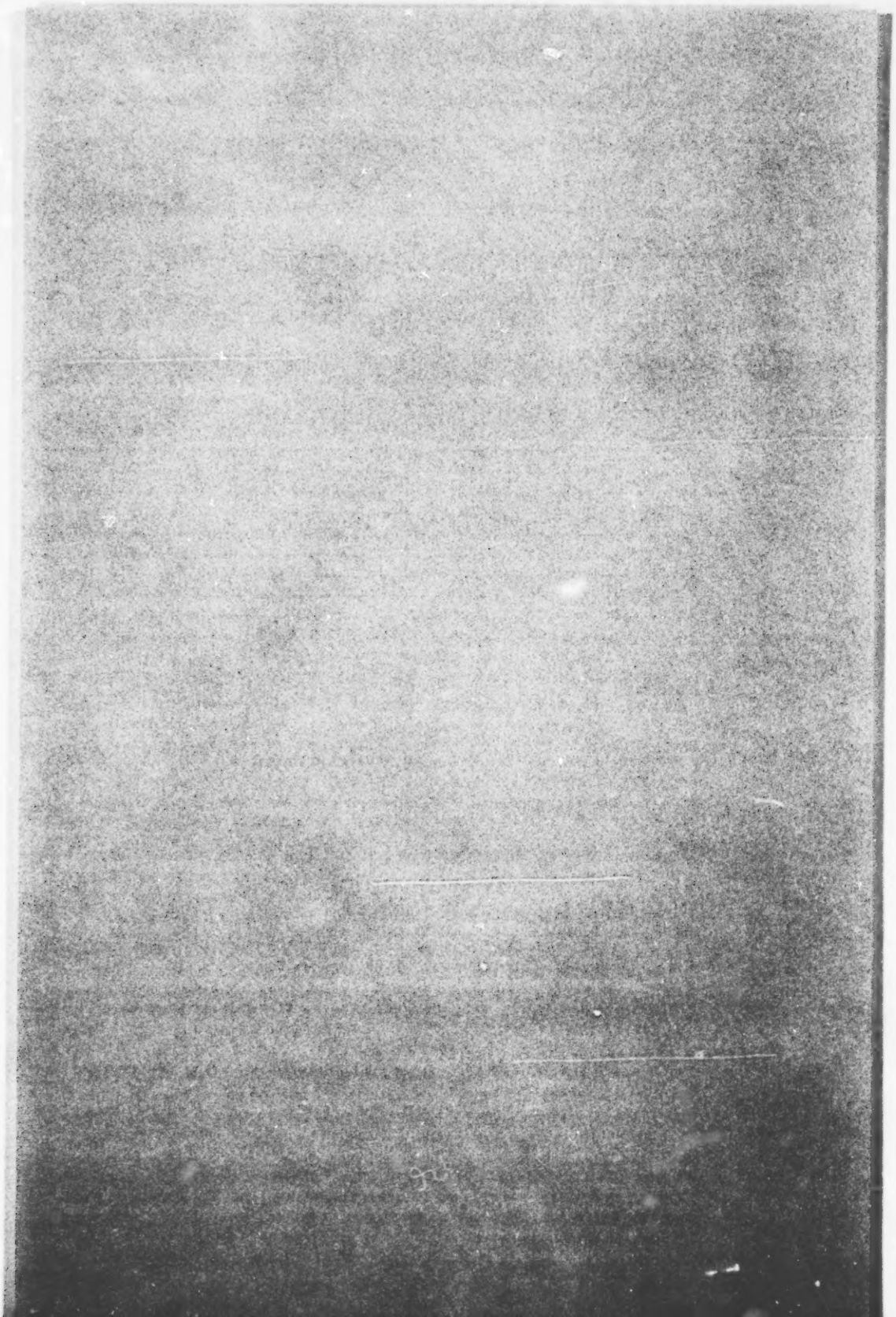
10.2.5 Concordance entre les personnes et les emplois: recrutement, sélection et promotion 121

10.2.6 Perfectionnement du personnel: planification professionnelle 124

10.2.7 Relations de travail 124

10.2.8 Évaluation du rendement: revue du rendement et évaluation de l'employe 124

10.3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 126



CHAPITRE 10: GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

10.1 INTRODUCTION

Ce chapitre traite de la gestion des ressources humaines au sein de Revenu Canada, Impôt. L'essentiel de la politique qui régit cette gestion est déterminé par des lois et par des organismes centraux (p. ex., le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique), et certains pouvoirs sont délégués, par l'intermédiaire du Sous-ministre, à divers membres du Ministère.

Dans ce chapitre, les termes «personnel» et «ressources humaines» sont interchangeables bien que, dans la majorité des cas, on utilise l'expression «gestion des ressources humaines» pour décrire les activités de gestion de ces ressources, dans lesquelles les gestionnaires axiaux jouent un rôle clé. En revanche, on préfère le terme «personnel» pour décrire la fonction spécialisée dont les employés interprètent et administrent les politiques en matière de personnel et aident les autres membres du Ministère à s'acquitter des responsabilités qui leur sont confiées en vertu de ces politiques.

Sur le plan de l'organisation, on trouve des employés du personnel à trois niveaux du Ministère. Au Bureau central, ils sont affectés à la Direction générale du personnel et au Centre de développement professionnel. Ces divisions sont toutes placées sous l'autorité du Sous-ministre adjoint (SMA) – Services de gestion. Le personnel du Bureau central fournit des directives aux bureaux régionaux, élabore et coordonne les programmes à l'échelon national et surveille l'application de la politique. En règle générale, il a pour mission d'assurer au Sous-ministre que les diverses activités de gestion des ressources humaines dont il est tenu responsable sont correctement exécutées.

À l'échelon régional, les employés du personnel relèvent d'un SMA régional. À ce niveau, leurs responsabilités sont doubles. Ils fournissent aide et conseils aux bureaux de district et aux centres fiscaux, en fonction des besoins. Les petits bureaux, par exemple, ne disposent pas nécessairement du personnel capable de prendre en main les divers types d'activité intéressant le personnel et les ressources humaines. Dans ces cas, c'est au personnel du bureau régional qu'il appartient d'offrir le fruit de ses compétences. Outre l'aide aux bureaux régionaux et aux centres, le personnel régional apporte un soutien direct à son SMA régional.

Finalement, chaque bureau de district et centre fiscal a des employés du personnel qui relèvent du directeur. Ces employés aident les gestionnaires axiaux à s'acquitter de leurs responsabilités en matière de gestion des ressources humaines en administrant les divers programmes et politiques, en fournissant aide et conseils de caractère général, et en apportant un soutien opérationnel pour les questions de dotation et de relations de travail.

Les divers services du personnel de Revenu Canada, Impôt sont responsables de l'élaboration et ou de l'administration d'une large gamme de programmes et d'activités, notamment la classification, les relations de travail, la formation, la planification des ressources humaines, la dotation, les langues officielles, l'action positive, l'organisation, et l'évaluation du rendement. Pour la plupart de ces activités, le Ministère, comme les autres ministères fédéraux, doit fonctionner dans le respect de lignes directrices établies par le Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique pour les fonctionnaires.

Il existe quatre syndicats au sein du Ministère - l'Alliance de la Fonction publique du Canada; l'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada; l'Association des économistes, sociologues et statisticiens et le Conseil des arts graphiques. C'est surtout le Conseil du Trésor qui intervient dans le processus de négociation collective, et non le Ministère. Cependant, les syndicats et la direction ont des contacts quotidiens pour traiter des questions interessant les relations de travail.

10.2 DESCRIPTION DES SYSTÈMES

10.2.1 Les fondements: Descriptions d'emploi, classification et rémunérations

L'analyse d'emploi, la description d'emploi et les processus de classification constituent l'assise de nombreuses activités de gestion des ressources humaines, et de l'organisme lui-même. Le processus de classification est conçu pour fournir une base à l'administration des rémunérations au sein des ministères de la Fonction publique et entre ceux-ci, en assignant des emplois aux catégories, groupes, sous-groupes et niveaux professionnels correspondant aux diverses tâches exécutées. Le système de rémunération est conçu de manière à ce que tous les employés de la Fonction publique soient payés de manière juste et équitable en fonction des tâches ainsi énoncées. La pièce 10.1 présente le nombre d'employés, par catégorie, travaillant pour Revenu Canada, Impôt en juillet 1984.

Le Conseil du Trésor a délégué au Sous-ministre les pouvoirs de classification d'un grand nombre de postes au sein de Revenu Canada, Impôt, mais pas de la totalité d'entre eux. Ces pouvoirs de classification sont ensuite délégués à des agents de classification accrédités.

10.2.2 Dotation

C'est la Commission de la Fonction publique qui établit les politiques de dotation. La Commission a délégué les pouvoirs de dotation de certains postes de Revenu Canada, Impôt aux sous-ministres adjoints, directeurs généraux, directeurs et agents de dotation certifiés, par l'intermédiaire du Sous-ministre.

10.2.3 Planification des ressources humaines et des successions

Le Ministère traite les besoins en matière de planification des ressources humaines et des successions, en ce qui concerne les cadres supérieurs, d'une manière assez différente de ce qu'elle fait pour le personnel occupant des postes intermédiaires

et subalternes. Les données que nous avons recueillies nous ont permis de constater qu'il y avait peu d'activités organisées, continues et contrôlées dans le domaine de la planification des successions aux postes intermédiaires et subalternes. À ces niveaux, on jugeait que la combinaison du processus de planification opérationnelle pluri-annuel et les responsabilités des superviseurs en matière d'évaluation, de formation, etc., était suffisante. Pour ces employés, le Ministère pratiquait ce que l'on pourrait appeler une planification opérationnelle des ressources humaines. Lorsque des besoins particuliers se faisaient sentir, par exemple, au cours des activités de régionalisation ou du recrutement annuel des employés occasionnels, il adoptait des mesures de planification destinées à satisfaire à ces besoins en matière de dotation.

En ce qui concerne la planification des successions pour les cadres supérieurs, le comité de la haute direction consacre une partie de ses réunions annuelles à la dotation à court et à long terme des postes de niveau supérieur et des niveaux immédiatement inférieurs. En outre, le comité de la haute direction procède à une évaluation annuelle de tous les cadres supérieurs pour déterminer leur potentiel.

10.2.4 Budgetisation et allocation de personnel

Les diverses fonctions du Bureau principal élaborent les budgets annuels de ressources humaines d'après les normes d'allocation de ressources, les prévisions de la charge de travail, et l'obligation de maintenir les niveaux antérieurs de service dans ce que le Ministère classifie comme programmes obligatoires et non obligatoires.

Le plan opérationnel pluri-annuel soumis au Conseil du Trésor précise le nombre d'années-personnes requises pour exécuter ces programmes. Les chiffres définitifs sont négociés avec le Conseil du Trésor. Celui-ci approuve un plafond en dollars et en années-personnes pour le Ministère, et les chefs fonctionnels négocient ensuite les besoins précis en personnel de chaque centre de responsabilité (p. ex., bureau de district et centre fiscal).

10.2.5 Concordance entre personnel et postes: Recrutement, sélection et promotion

Dans la plupart des cas, le recrutement, la sélection et la promotion sont regis par les politiques et les exigences de la Commission de la Fonction publique en matière de dotation. Les agents de dotation, formés à l'application des politiques et des procédures de dotation, apportent leur soutien aux gestionnaires axiaux et veillent à ce que les exigences de la Commission soient respectées.

Les cadres supérieurs de la fonction du personnel sont très conscients de la nécessité de veiller à ce que le Ministère puisse compter sur un choix approprié de candidats et sélectionnent ceux qui conviennent le mieux aux postes à pourvoir. À cet égard, par exemple, les employés du personnel étudient actuellement les critères de sélection des niveaux immédiatement inférieurs à ceux qui alimentent les postes de cadre supérieur. Ils étudient également la possibilité de faire plus largement appel aux mutations interministérielles afin d'enrichir les compétences et les connaissances des gestionnaires.

Pièce 18.1

REVENU CANADA, IMPÔT

EFFECTIF DES EMPLOYÉS PERMANENTS ET OCCASIONNELS

CATÉGORIE GROUPE		BUREAU DU SM	BUREAU PRINCIPAL	BUREAUX REGIONAUX (4)	BUREAUX FISCAUX (7)	BUREAUX DE DISTRICT (30)	TOTAL DES EMPLOYÉS	
Sous-ministre	SM	1					1	
GESTION								
Direction	EX		40	7 5	18	70		
Cadres supérieurs	SM		2		3	21	46	
SCIENTIFIQUE ET PROFESSIONNEL								
Vérification[2]	AU	1	213	3	1	1 961	2 179	(p)[1]
		0	0	0	0	0	0	(c)
Économie, sociologie et statistiques	ES		31				31	(p)
							0	(c)
Bibliothéconomie	ES		3				3	(p)
			0				0	(c)
Éducation	ED		14				14	(p)
			4				4	(c)
SERVICES ADMINISTRATIFS ET SERVICE EXTÉRIEUR								
Services administratifs	AS	4	222	19	266	88	599	(p)
		0	2	0	1	0	3	(c)
Gestion des systèmes d'ordinateurs	CS		358				358	(p)
			1				1	(c)
Administration financière	FI		22		6	1	29	(p)
			0		0	0	0	(c)
Services d'information	IS		16				16	(p)
			0				0	(c)
Organisation et méthodes	OM		30				30	(p)
			0				0	(c)
Administration du personnel	PE		68	24	25	40	157	(p)
			1	0	0	0	1	(c)
Achat et Approvisionnement	OG		8				8	(p)
			0				0	(c)
Gestion de l'exécution[3]	PM	1	261	3	586	4 560	5 411	(p)
		0	9	0	2	5	16	(c)
TECHNIQUE								
Dessin et illustration	DD						0	(p)
							0	(c)
Techniciens divers	GT		17				17	(p)
			0				0	(c)
Photographie	PY						0	(p)
							0	(c)
Soutien des sciences sociales	SI		8			164	172	(p)
			1			0	1	(c)

Pièce 10.1

CATÉGORIE/GROUPE		BUREAU DU SM	BUREAU PRINCIPAL	BUREAUX RÉGIONAUX (4)	BUREAUX FISCAUX (7)	BUREAUX DE DISTRICT (30)	TOTAL DES EMPLOYÉS	
EXPLOITATION								
Manoeuvres	GL	1			14	1	16	(p)
		0			2	0	2	(c)
Services généraux	GS		17		49	91	157	(p)
			1		14	11	26	(c)
SOUTIEN ADMINISTRATIF								
Secrétaire, sténo-dactylo	ST	1	156	7	154	396	714	(p)
		0	36	0	82	40	158	(c)
Commis aux écritures et aux règlements [4]	CR	2	296	13	2 498	2 032	4 841	(p)
		0	55	2	2 571	266	2 894	(c)
Traitement des données	DA		83		182		265	(p)
			0		316		316	(c)
Matériel de bureau	OE		1		61		62	(p)
			0		6		6	(c)
AUTRES								
Aide-stagiaire	SA		0	0		0	0	(p)
			7	1		63	71	(c)
Étudiant occupant un emploi d'été	SU			0	0	0	0	(p)
				1	72	70	143	(c)
Mathématique	MA				0	0	0	(p)
					907	373	1 280	(c)
Communications	CM		1		2	2	5	(p)
			0		0	0	0	(c)
Services d'imprimerie	PR		4				4	(p)
			0				0	(c)
TOTAL DES EMPLOYÉS		11	1 891	76	3 852	9 375	15 205	(p)
		0	117	4	3 973	828	4 922	(c)

[1](p) — employés permanents
(c) — employés occasionnels

[2]Vérification — Postes dont les tâches exigent une connaissance professionnelle de la comptabilité ou de la vérification (p. ex. CA, CGA, ou équivalent) et qui comportent l'examen des déclarations d'impôt les plus complexes afin de déterminer si elles ont été correctement remplies, de vérifier les chiffres des coûts et profits, de confirmer que les transactions respectent les dispositions des lois et des règlements, et de gérer ou superviser ces fonctions ou des fonctions étroitement apparentées.

[3]Gestion de l'exécution — Postes dont les tâches a) impliquent la prestation de conseils et de renseignements aux contribuables qui ont des problèmes ou des préoccupations liées à la Loi de l'impôt sur le revenu, et b) l'évaluation et le recouvrement des impôts dus et des soldes d'impôt. L'exécution des activités qui précèdent se fait dans le cadre de divers programmes, tels que recouvrements, vérification locale, appels, demandes de renseignements, examen au bureau, organismes de charité, établissement des cotisations et retenues à la source.

[4]Commis aux écritures et aux règlements — Postes dont les tâches impliquent la collecte, l'enregistrement, le classement, la transmission et le traitement de l'information; le classement et la répartition des dossiers; l'application des règlements découlant des lois, conformément à des instructions et des directives établies afin de déterminer l'admissibilité aux prestations ou avantages ou l'obligation de paiements d'impôts ou de droits.

10.2.6 Perfectionnement du personnel: planification professionnelle

En général, la responsabilité du perfectionnement du personnel est plus largement partagée au sein d'un organisme que la plupart des autres activités de gestion des ressources humaines. L'orientation et la formation pratique assurées en permanence par les superviseurs, les tâches et les mutations, les mécanismes de rétro-information et les voies de communication sont autant d'éléments qui contribuent à l'amélioration des connaissances et des compétences des employés. Des programmes plus structurés, tels que ceux de formation, de planification professionnelle et d'action positive, viennent appuyer ces activités, donnant ainsi une orientation et une forme précises au perfectionnement du personnel.

De tous ces programmes, c'est sur la formation que l'on semble le plus compter pour servir les fins opérationnelles, au sein du Ministère; nous examinons cette question de manière assez détaillée au chapitre sur la formation. En outre, le Ministère utilise le programme de perfectionnement des cadres supérieurs et le programme de perfectionnement en administration du personnel pour la planification de la carrière. Dans certains cas, les renseignements sur les plans de carrière ont été étayés par des documents, mais dans la majorité des cas, le Ministère fait confiance à la connaissance qu'a le personnel des plans de carrière traditionnels qui se sont imposés à la longue.

10.2.7 Relations de travail

La négociation, l'interprétation et l'administration des conventions collectives est une activité complexe et spécialisée. Comme c'est le cas de la majorité des grands organismes, Revenu Canada, Impôt compte des spécialistes des relations de travail au nombre de ses employés du personnel. Les relations de travail comportent les activités suivantes:

- administration des conventions collectives;
- consultation des syndicats direction;
- administration des griefs;
- santé et sécurité;
- planification d'urgence en cas de grève;
- exclusions (gestion - confidentialité);
- administration des mesures disciplinaires;
- cessations d'emploi involontaires; et
- conflits d'intérêt.

10.2.8 Évaluation du rendement: Revue du rendement et appréciation de l'employé

Le Ministère évalue le rendement du personnel de deux manières: officiellement, grâce à son processus de revue du rendement et d'appréciation de l'employé; et officieusement grâce aux discussions entre superviseur et employé et au processus de rétro-information qui s'établit entre eux. Notre enquête auprès des employés nous a appris que ceux-ci estimaient que des revues du rendement plus régulières, faites à titre officieux, s'imposaient (Pièce 10.2). En outre, ils souhaitaient que la rétro-information soit mieux équilibrée et qu'elle mette aussi bien l'accent sur le côté positif que négatif de leur travail (Pièce 10.3).

Pièce 10.2

Participation aux revues du travail

Quelle est devrait être la fréquence de votre participation à une revue officieuse de votre travail?

	% des répondants	
	Participent	Devraient participer
Au moins une fois par mois	12.4	24.0
Une fois tous les 2 à 3 mois	15.0	28.0
Une fois tous les 4 à 6 mois	25.9	30.5
Une fois tous les 7 à 9 mois	4.2	1.9
Une fois tous les 10 mois à 1 an	24.8	10.7
Moins d'une fois par an	16.7	4.1
Pas de reponse	1.0	0.8

Pièce 10.3

Retro-information au sujet du rendement

Mon superviseur m'explique ce qu'il y a de bien et ce qu'il y a de mal dans mon travail.

Tout à fait d'accord	15.2
Partiellement d'accord	38.8
Partiellement en desaccord	27.0
Pas du tout d'accord	18.3

Dans le cas des évaluations plus structurées, le processus de revue du rendement et d'appréciation de l'employé du Ministère se déroule normalement comme suit:

- Une réunion a lieu entre le superviseur et l'employé à la prise des fonctions de celui-ci (et annuellement, par la suite).
- Le superviseur et l'employé déterminent les tâches, les objectifs ou les résultats escomptés et se mettent d'accord dessus et ces diverses données sont inscrites à la section B1 de la formule d'évaluation.
- L'employé reçoit une copie de la section B1.
- Le superviseur conserve la formule et, à la fin de l'année, remplit les sections concernant le rendement effectif de l'employé au cours de cette année par rapport aux objectifs et aux résultats escomptés qui avaient été fixés au début de l'année.
- Un comité de revue examine les évaluations remplies par les superviseurs appartenant au niveau de classification immédiatement inférieur pour «s'assu-

rer de la qualité, de l'uniformité et de l'équité» du processus de revue du rendement et d'appréciation de l'employé; il le fait avant que la revue et l'appréciation soient discutées avec l'employé.

La formule d'évaluation n'est utilisée que pour les employés qui font partie des effectifs depuis plus d'un an. L'enquête a confirmé que la plupart des employés permanents (près de 95 pour cent) avaient reçu une évaluation au cours des 12 mois écoulés. Actuellement, on mesure également le rendement des employés occasionnels en se fondant sur des éléments tels que le respect des normes de rendement, l'assiduité et la ponctualité, et ce rendement est indiqué sur le document de paie.

L'enquête a révélé qu'une certaine insatisfaction régnait chez les employés au sujet du système d'évaluation du rendement. Comme le montre la Pièce 10.4, 48 pour cent des répondants étaient soit pas du tout satisfaits ou peu satisfaits du système actuel. Ils jugeaient que l'évaluation du rendement manquait tout particulièrement d'exactitude dans le domaine de la qualité des contacts avec les contribuables et les compétences administratives (voir Pièce 10.5).

10.3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans cette section, nous présentons les constatations que nous avons faites au cours de l'étude, la mesure prise par Revenu Canada, Impôt à l'égard de certaines des lacunes ainsi constatées et, à l'occasion, nos recommandations pour améliorer la situation.

10.3.1 CONSTATATION: LA SECTION DE LA POLITIQUE DE GESTION DU PERSONNEL DU MANUEL DES OPÉRATIONS DE L'IMPÔT ÉTAIT DÉPASSÉE DANS DE NOMBREUX DOMAINES

Contexte

La Section de la politique du personnel du Manuel des opérations de l'impôt (MOI) comprend des politiques relatives à la gestion des ressources humaines. Au cours de nos entretiens avec divers représentants du Ministère, ceux-ci sont tous convenus que cette partie du manuel était dépassée et ne constituait pas un reflet exact des politiques et des pratiques actuelles du Ministère. Ces dernières années, divers énoncés de politique avaient cependant été publiés séparément.

Mesure prise par Revenu Canada, Impôt

Le Ministère a lancé un projet de révision de la partie pertinente du MOI. Cette mesure devrait réduire les risques que les politiques soient appliquées de manière non uniforme ou inappropriée et devrait aider le personnel à mieux comprendre les rôles et les responsabilités de tous ceux qui assurent la gestion des ressources humaines du Ministère.

Recommandation

- Il conviendrait que le Ministère mène à bien, aussi rapidement que possible, la révision et la mise à jour de ses politiques de gestion des ressources humaines.

Satisfaction à l'égard du système de revue du rendement

Dans quelle mesure êtes-vous satisfait du système actuel d'évaluation de votre rendement?

	% des répondants
Pas du tout satisfaits	24
Peu satisfaits seulement	25
Modérément ou assez satisfaits	35
Fort satisfaits	13
Totalement satisfaits	3
Pas de réponse	1

Exactitude de l'évaluation du rendement

Le processus actuel d'évaluation du rendement permet d'évaluer avec exactitude mon rendement au travail sur les plans suivants:

	% des répondants			
	Complètement d'accord	Partiellement d'accord	Partiellement en désaccord	Complètement en désaccord
Compétence technique	19	46	20	14
Compétences administratives	15	38	24	20
Qualité des contacts avec les contribuables	16	35	22	21
Qualité du travail que j'effectue	30	37	17	11
Capacité à travailler efficacement avec les autres employés de Revenu Canada, Impôt	28	38	17	15
Qualité du travail que j'effectue	25	38	21	15
Compétence en matière de gestion/supervision	15	40	19	10

10.3.2 CONSTATATION: LES SYSTÈMES D'INFORMATION SUR LES RESSOURCES HUMAINES N'ÉTAIENT NI COORDONNÉS NI INTÉGRÉS

Contexte

Le système de gestion du personnel, qui est une composante importante du système d'information de gestion du Ministère, ne fournit qu'une petite partie de l'information requise pour prendre un grand nombre des décisions en matière de gestion des ressources humaines. En l'absence, dans ce domaine, d'un système d'information exhaustif, mis au point ou coordonné à l'échelon national, les centres de responsabilité locaux ont commencé à constituer le leur. Nous estimons que l'intérêt général du Ministère serait mieux servi si l'on s'assurait que ces systèmes locaux répondent à des normes et des exigences déterminées au plan national.

Recommandation

- Il conviendrait que le Ministère définisse une stratégie, des normes et des exigences pour la coordination et l'intégration de tous les systèmes d'information ministérielle dans le domaine des ressources humaines, en particulier en ce qui concerne ses besoins en matière de planification et de formation de ses ressources.

10.3.3 CONSTATATION: UNE POLITIQUE, DES STRATÉGIES ET DES PROCÉDURES PLUS COMPLÈTES ÉTAIENT INDISPENSABLES POUR RÉGLER LA QUESTION DES POSTES LONGTEMPS VACANTS AUX ÉCHELONS SUPÉRIEURS

Contexte

Le Ministère s'attend à ce qu'il y ait de nombreux départs à la retraite au cours des cinq prochaines années (jusqu'à 50 pour cent des cadres supérieurs seraient admissibles à la retraite). Il a en outre établi une liste exhaustive de postes vulnérables pour la même période. Nos entretiens initiaux avec les services du personnel du Bureau central ont révélé qu'il n'existait pas de plan officiel ou systématique pour faire face à ces départs prévus. Le Ministère avait simplement l'intention de s'occuper des vacances au fur et à mesure qu'elles se produisaient et de s'appuyer sur les procédures en place pour satisfaire aux besoins à court terme.

Nos entretiens, au cours de l'automne 1984, avec des membres du personnel ont permis de déterminer un certain nombre d'initiatives qui devraient renforcer la planification des ressources humaines aux échelons supérieurs. On encourageait par exemple les mutations interministérielles, et on étudiait les critères de sélection pour les groupes d'où seraient issus les remplaçants. Il restait cependant à créer un cadre général pour ces activités et une base de données complètes qui permettraient de prévoir les besoins à court terme et à long terme et d'y répondre.

À notre avis, les activités entreprises par le Ministère ne couvraient pas l'ensemble de la planification des ressources humaines. Ce qu'il fallait, c'était fixer un horizon plus lointain et procéder à une intégration plus claire des données relatives aux ressources humaines aux plans stratégique et opérationnel.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Le Ministère a revu la structure de ses comités supérieurs. Un des nouveaux comités dont la création est envisagée sera responsable de la planification des successions aux échelons supérieurs.

Le Ministère a maintenant constitué une base de données sur les groupes capables de fournir des remplaçants et sur les cadres supérieurs. Il a également obtenu du Conseil du Trésor des effectifs de gestion supplémentaires pour faire face aux départs à la retraite prévus.

10.3.4 CONSTATATION: LES POLITIQUES ET LES PROCÉDURES CONCERNANT LES RAPPORTS ENTRE LA BUDGÉTISATION ET LES ALLOCATIONS DE PERSONNEL ET LA PLANIFICATION DES RESSOURCES HUMAINES MANQUAIENT DE CLARTÉ

Contexte

Nos discussions avec des représentants du Bureau principal et des centres fiscaux nous ont permis de constater que les gestionnaires connaissaient mal le processus de budgétisation et d'allocation de personnel. Ces entretiens ont également montré qu'il existait une certaine confusion au sujet du rôle que les superviseurs et les gestionnaires étaient censés jouer dans la planification des ressources humaines. Ni les représentants du personnel ni les superviseurs et gestionnaires eux-mêmes n'ont parlé de l'utilité des évaluations, de la formation, etc., pour la planification des ressources humaines.

Compte tenu du fait que le Ministère tient à ce que le processus de budgétisation et d'allocation des ressources humaines (processus hiérarchique), associé aux responsabilités ordinaires en matière de supervision, suffise à la planification de ces ressources aux échelons subalternes, nous estimons que la raison d'être et les procédures qui sous-tendent ces deux processus et les rapports voulus entre eux devront être précisés au profit des intéressés.

Recommandation

- Il conviendrait de préciser et de communiquer à tous les niveaux de gestion et de supervision, l'objet, les méthodes et les responsabilités liées à la budgétisation et à l'allocation des ressources humaines ainsi qu'aux activités de planification de ces ressources, ainsi que l'utilité de chaque processus pour l'obtention de ressources humaines.

10.3.5 CONSTATATION: AUCUNE POLITIQUE OU PROCÉDURE CLAIRE ET COMPLÈTE N'EXISTAIT EN CE QUI CONCERNAIT LES PLANS DE CARRIÈRE

Contexte

Il nous a été impossible de trouver une politique exhaustive et à jour traitant de l'établissement des plans de carrière, encore que nous ayions découvert divers éléments requis pour élaborer cette politique et ces procédures. C'est ainsi qu'on nous a

aiguillé vers une brochure qui décrivait le plan de carrière d'un directeur de bureau de district.

Les entretiens que nous avons eu avec les employés du personnel du Bureau central ont révélé que le Ministère a l'intention de traiter les activités de planification concernant les niveaux subalternes dans le cadre de la fonction de supervision normale et de les intégrer à la planification des ressources humaines. Comme dans le cas de la question plus générale soulevée par la planification des ressources humaines, le peu d'uniformité de la manière dont les superviseurs et les gestionnaires traitaient la planification de carrière et l'importance qu'ils lui accordaient.

Nous estimons que le personnel du Ministère devrait bénéficer des efforts déployés pour rationaliser et élargir l'information sur laquelle s'appuient actuellement les activités de planification de carrière.

Recommandation

- Il conviendrait que le Ministère élabore une politique et des procédures de planification de carrière et les communique à ses employés.

10.3.6 CONSTATATION: LA POLITIQUE RELATIVE AUX INNOVATIONS DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET DE PERFECTIONNEMENT DES STRUCTURES AVAIT BESOIN D'ÊTRE MISE À JOUR ET DÉVELOPPÉE

Contexte

À l'époque où nous avons effectué notre étude, il n'existait pas de groupe, a la fonction du personnel, qui avait pour mandat de poursuivre des stratégies de perfectionnement des structures.

Les critiques publiques auxquelles le Ministère a été soumis à la fin de 1983 donnaient à penser qu'il était indispensable d'étudier des méthodes de gestion des ressources humaines telles que la qualité de vie au travail et de faire participer des spécialistes de ces ressources aux efforts d'amélioration de la productivité. Aussi bien les entretiens que nous avons menés que l'enquête sur l'attitude et les opinions du personnel ont montré que bien des préoccupations de ces employés n'étaient pas suffisamment pris en considération. Ces résultats indiquent que d'autres efforts de mise en oeuvre de techniques et de programmes nouveaux de gestion des ressources humaines s'imposent toujours.

Le Ministère estime que le maintien et l'amélioration de l'efficacité de l'organisme constitue une responsabilité permanente des cadres axiaux. Bien que nous reconnaissions que ceci est la responsabilité première des décisions de caractère opérationnel, il n'en reste pas moins que ces décisions ont également des incidences importantes sur le plan de la gestion des ressources humaines, et nous considérons donc que des spécialistes dans ce domaine peuvent et devraient jouer un rôle important.

Recommandation

- Il conviendrait que le Ministère accroisse ses capacités sur le plan des activités de recherche de personnel et de perfectionnement des structures. La fonction du personnel devrait jouir d'une plus grande autorité et obtenir les ressources requises pour entreprendre et évaluer les programmes qui ont des incidences importantes sur le plan de la gestion des ressources humaines.

10.3.7 CONSTATATION: LA POLITIQUE RELATIVE AUX CLASSIFICATIONS N'ÉTAIT PAS ADMINISTRÉE DE MANIÈRE SATISFAISANTE

Contexte

Comme l'a révélé une récente vérification du Conseil du Trésor, les pratiques de classification du Ministère ne respectaient pas la politique. Au cours de notre propre examen des bureaux de district, les superviseurs et les employés nous ont déclaré que la mesure dans laquelle les descriptions d'emploi rendaient fidèlement compte des tâches à exécuter variait considérablement.

Le Ministère a déjà pris plusieurs mesures pour redresser la situation en créant un groupe de travail sur la classification et en restreignant les pouvoirs en matière de classification.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Le Ministère a institué depuis un programme de vérification de la concordance des classifications qui sera exécuté au cours des deux prochaines années. En outre, le Ministère examine dans quelle mesure la délégation actuelle des pouvoirs en matière de classification est appropriée.

Recommandation

- Il conviendrait que le Ministère poursuive ses efforts pour adapter ses pratiques en matière de classification à la politique du Conseil du Trésor et pour s'y tenir.

10.3.8 CONSTATATION: L'EFFICACITÉ DES PRATIQUES DE SÉLECTION EXIGEAIT UN EXAMEN PLUS APPROFONDI

Nous avons plusieurs fois constaté que, dans l'ensemble, les pratiques de sélection ministérielle n'avaient pas servi les besoins du Ministère, comme elles auraient dû le faire. Par exemple,

- de nombreux mémoires qui nous ont été soumis indiquaient que les connaissances et les compétences des titulaires étaient insuffisantes, compte tenu des exigences de leur poste;
- les employés que nous avons interrogés ont déclaré que la supervision à laquelle ils étaient soumis était insuffisante et ont laissé entendre que la promotion aux postes de supervision était fondée sur des compétences techniques dans le domaine et non dans celui de la supervision;
- la presse a mis en question les pratiques de recrutement du Ministère;

- le Ministère a signalé peu de recrutement récent, en particulier dans le secteur privé, pratique qui aurait permis de lui apporter un sang neuf et une vision nouvelle de ses activités;
- la «voie royale» conduisant aux postes de cadre supérieur passait, semble-t-il, par la catégorie des vérificateurs, ce qui limitait l'expérience et les perspectives de ces cadres;
- les employés du Ministère avaient le sentiment d'appartenir à un milieu fermé, qui leur donnait peu de possibilité de se faire muter dans d'autres ministères. Pour certains, ces restrictions ont peut-être limité l'ampleur et la profondeur des compétences acquises;
- en dépit de leur caractère essentiel, le Ministère ne semble pas avoir fait grand chose pour évaluer les compétences requises pour communiquer efficacement et de manière fructueuse avec le contribuable; et
- beaucoup de ceux à qui nous avons parlé, et qui participaient aux décisions en matière de sélection, ont exprimé un intérêt pour l'examen de méthodes et de techniques de remplacement dans le domaine de la sélection.

L'ensemble de ces constatations ont montré qu'il était nécessaire d'étudier l'efficacité des pratiques du Ministère en matière de sélection et de l'aider à élaborer les profils de dotation requis pour atteindre ses objectifs.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Dans certains cas (p. ex., agents de renseignements du Bureau principal) le Ministère prend des mesures pour déterminer des prédicateurs de rendement plus fiables et les incorporer à ses pratiques de sélection. Pour ces postes ainsi que d'autres (p. ex., agents de recouvrement), le Ministère étudie et, en cas de besoin, révise ses méthodes de sélection.

Les efforts déployés dans ces divers domaines n'ont pas toujours été faciles. Le Ministère est soumis à des contraintes très réelles sur le plan des pratiques de sélection. En effet, il doit non seulement se conformer à des exigences assez sévères des organismes centraux, mais il doit également tenir compte des réactions des syndicats aux modifications apportées à ses pratiques de sélection. En fait, les récentes tentatives de raffinement des méthodes de sélection des agents de recouvrement ont déclenché un nombre considérable d'appels et de griefs. Bien que le Ministère ne considère pas que ces contraintes constituent un obstacle pour l'avenir, elles exigent de lui qu'il se montre prudent et planifie avec soin les modifications à apporter aux pratiques de sélection.

Le Ministère continue à développer ses programmes de formation technique et de formation des superviseurs pour étayer son processus officiel de sélection. Une meilleure formation permettra aux superviseurs de satisfaire aux besoins de perfectionnement des individus et des groupes et facilitera la préparation de candidats internes à des postes futurs. À cet égard, la formation sert à enrichir le vivier interne de candidats compétents.

Recommandations

- Dans le cadre de la mission et des objectifs du Ministère, il conviendrait que la fonction du personnel du Ministère évalue ses critères et pratiques de sélection

et, le cas échéant, adopte de nouvelles procédures et techniques de sélection afin de compléter les exigences de la Commission de la Fonction publique. Compte tenu des contraintes auxquelles il est soumis, il conviendrait que le Ministère:

- définisse les comportements qui constituent un rendement efficace dans un poste donné;
- identifie les variables qui s'avèrent le plus souvent liées à un rendement efficace dans ce poste; et
- conçoive des techniques appropriées d'évaluation des candidats en fonction de ces variables.

- Il conviendrait que l'information relative aux critères de sélection soit incorporée à la (aux) base(s) de données pour la planification des ressources humaines du Ministère afin de faciliter, par exemple, l'élaboration de tableaux de remplacement au poste de gestion.
- Il conviendrait que l'information relative aux critères de sélection et aux méthodes de sélection, ainsi que les diverses formules de formation et de perfectionnement, soient incluses dans toute documentation concernant les plans de carrière, préparée à l'intention du personnel.

TABLE DES MATIERES

CHAPITRE 11: CONTINGENTS 137

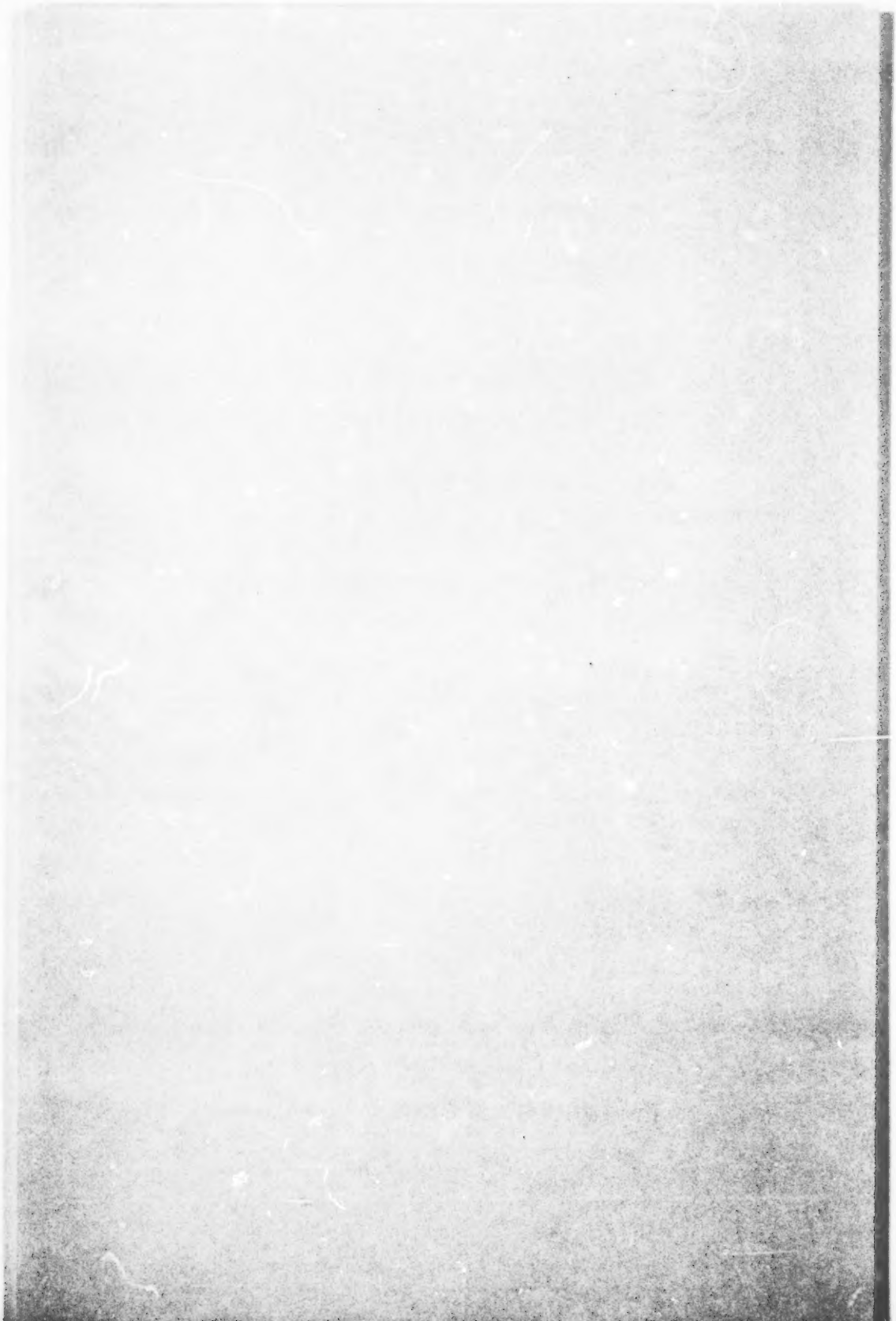
11.1 INTRODUCTION 137

11.1.1 Problèmes internationaux de contingents 137

11.2 L'USAGE DE NORMES 137

11.3 LE BESOIN DE NORMES INDIVIDUELLES DE RENDEMENT 139

11.4 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 140



CHAPITRE 11: CONTINGENTS

11.1 INTRODUCTION

Le present chapitre de notre rapport porte sur l'importante question de l'usage inapproprie des normes d'affectation des ressources, comme des contingents, pour mesurer le rendement d'employes particuliers de Revenu Canada, Impot.

A la fin de 1983 et au debut de 1984, le Ministère a fait l'objet de vives critiques concernant l'utilisation de contingents pour mesurer le rendement de travail d'employés particuliers en termes de dollars d'augmentation de la cotisation, d'heures consacrées par dossier et de minutes consacrées par demande de renseignements téléphoniques. La préoccupation sous-jacente à ces critiques était que les employes du Ministère ressentaient la pression exercee par ces contingents et que, en conséquent, ils ne traitaient pas tous les contribuables de façon uniforme et n'assuraient pas le niveau de service et d'aide indispensables à un regime d'autocotisation.

11.1.1 Problèmes internationaux de contingents

Lors de nos visites au Royaume-Uni et aux Etats-Unis, nous avons appris que ces pays connaissaient des problèmes semblables qui etaient inherents au travail des employés de la vérification et des recouvrements. Il est normal que chaque employe désire mesurer d'une quelconque façon la satisfaction au travail decoulant de l'augmentation du revenu imposable établi ou de la perception d'un compte difficile. Dans un milieu de concurrence normale, ces elements de satisfaction au travail peuvent facilement se traduire par des objectifs implicites, ou des contingents, «afin de continuer à faire partie de l'équipe».

Les cadres supérieurs du Inland Revenue du Royaume-Uni et du Internal Revenue Service des Etats-Unis nous ont informé qu'ils devaient être constamment sur leurs gardes pour éviter que des objectifs informels ne mènent à l'exces de zele.

Il ne faut donc pas se surprendre si le Canada connait le même probleme.

11.2 L'UTILISATION DE NORMES

Pour mieux comprendre ce chapitre, nous definissons ci-dessous deux genres de normes utilisées par des organisations des secteurs public et privé.

Normes de dotation en ressources

Ces normes servent à déterminer le nombre total d'années-personnes requises pour traiter un volume prévu d'un genre particulier de travail pour un centre de

responsabilité donné, comme un bureau de district. Ces normes servent à la budgétisation et à l'affectation des ressources.

Normes de rendement individuel

Ces normes servent à évaluer le rendement d'un employé donné. Elles peuvent exprimer le rendement prévu en termes de quantité de production, de qualité du rendement technique ou de qualité du service offert. Ces normes servent d'étalon de mesure du travail de l'employé.

Le Ministère s'est servi de normes de dotation en ressources de nombreuses façons, comme outil légitime de gestion. Elles ont servi à l'élaboration de plans d'ensemble de travail et à l'affectation de la main-d'oeuvre. Elles ont également été utlisées pour mesurer le rendement de diverses composantes et fonctions organisationnelles. Par exemple, le Ministère mesure les résultats d'ensemble des activités de vérification en terme de dollars récupérés par rapport au temps consacré par les vérificateurs. Il utilise également ces résultats pour surveiller et comparer l'efficience et l'efficacité des Sections de la vérification de ses nombreux bureaux de district. Ces mêmes mesures servent d'indicateur du niveau d'observation de la loi par les contribuables étant donné que des montants élevés de dollars de nouvelles cotisations peuvent indiquer de faibles niveaux d'observation de la loi. En ayant recours aux normes de dotation en ressources de cette façon, le Ministère avait l'intention, dans tous les cas, de les appliquer aux composantes organisationnelles et non pas aux employés particuliers.

Cependant, certains superviseurs de quelques bureaux, contrairement à la politique du Ministère, ont utilisé ces normes de dotation en ressources pour fixer des objectifs quantitatifs de production pour les employés particuliers et pour mesurer ultérieurement leur rendement d'après l'atteinte de ces objectifs. Certaines normes de dotation en ressources pourraient être utilisées pour mesurer le rendement d'employés particuliers parce qu'elles indiquent avec assez de précision les exigences quant au contenu de travail, au service et à la qualité ainsi qu'au temps nécessaire pour exécuter une fonction. Par contre, la majorité des normes de dotation en ressources du Ministère ne pouvaient pas être utilisées comme base de mesure du rendement d'employés particuliers parce qu'elles ne tenaient pas compte des différents facteurs liés au travail qui pouvaient influer sur le rendement d'un employé donné.

Le Ministère n'a jamais eu comme politique d'imposer des contingents de récupération en dollars aux vérificateurs et la mauvaise application des normes de dotation en ressources à la mesure du rendement d'employés n'a eu cours que dans un nombre restreint de bureaux. La majorité des bureaux de district n'ont éprouvé aucune difficulté dans ce domaine et ont clairement encouragé leurs employés à concentrer leurs efforts sur le service aux contribuables et sur l'aspect tant qualitatif que quantitatif de leur travail.

La mauvaise application des normes de dotation en ressources a suscité les critiques et donné lieu aux accusations d'établissement de contingents pour des employés particuliers, de primauté de l'aspect quantitatif du travail sur l'aspect qualitatif et d'adoption d'une politique de sévérité envers les contribuables.

11.3 LE BESOIN DE NORMES INDIVIDUELLES DE RENDEMENT

On peut fortement défendre l'utilisation de mesures de rendement appropriées dans chaque organisation. De toute évidence, ces mesures varient selon les organisations et selon les composantes d'une même organisation, selon les facteurs tels la complexité du travail, le degré de discernement professionnel requis et le temps consacré aux travaux. Ces facteurs peuvent être expliqués de sorte que tous les intéressés peuvent tirer profit des avantages liés à ces normes.

À qui peut profiter les normes et de quelle façon? Pour ce qui touche Revenu Canada, Impôt, ces questions appellent plusieurs réponses:

- Les normes de rendement et leur processus d'élaboration étayent le mandat du Ministère. L'établissement et l'application de normes exigent que la direction clarifie l'énoncé de son mandat en termes d'opérations de sorte que l'importance relative des diverses activités et l'importance attachée à des facteurs tels le service aux clients et la qualité technique deviennent évidentes pour tous les intéressés.
- Des normes de rendement qui sont le reflet exact des exigences de travail et qui stimulent la gestion efficace des ressources utilisées pour atteindre les objectifs du Ministère:
  - assurent le contribuable qu'il reçoit un service efficace et
  - assurent la direction qu'elle reçoit une journée honnête de travail de tous ses employés.
- Des normes de rendement qui portent essentiellement sur la qualité technique du travail et permettent de mesurer la qualité des liens de service entre les employés du Ministère et le contribuable
  - assurent le contribuable que tous reçoivent le même traitement au sein du régime d'autocotisation et
  - fournissent à la direction d'autres preuves que les objectifs de service et de qualité technique du mandat du Ministère ont été atteints.
- Un mélange de ces normes de rendement, bien dosé pour refléter la nature du travail d'un employé et des attentes connexes quant au service et à la qualité qui découlent du mandat et des objectifs du Ministère, donne aux employés:
  - un énoncé clair et exhaustif du rendement que le Ministère attend d'eux;
  - une mesure fiable et constante du travail réel requis pour exécuter une fonction;
  - une base objective de rétroaction sur leur rendement et de comparaison de leur rendement à celui de leurs collègues.

Il n'est pas facile de fixer des normes de rendement individuelles et collectives, de veiller à ce que le système d'information de gestion du Ministère produise des données permettant l'examen périodique du rendement réel et d'établir des contrôles appropriés permettant d'assurer que les données sont utilisées adéquatement dans le cycle d'évaluation du rendement. Le Ministère a entamé un tel projet en 1984. À notre avis, il faudra consacrer beaucoup de temps et plusieurs années-personnes pour développer ce processus et le mettre en place à tous les niveaux et fonctions du Ministère.

Il ne nous appartenait pas de suggérer quelles normes de rendement devraient exister. Par contre, nous avons déterminé certains critères qui, nous le croyons, devraient être appliqués au stade de l'élaboration et de la mise en place. Ces critères figurent au chapitre sur les contingents de notre rapport détaillé. Ce chapitre comprend également un exemple du travail déjà accompli dans ce domaine par le Ministère.

Nous sommes d'accord avec la plupart des mesures que prend actuellement le Ministère pour fixer les normes de rendement et nous croyons qu'une fois le travail terminé et les mesures appropriées de coordination et de contrôle mises en place, tous les employés sauront mieux ce que l'on attend d'eux et comment ils doivent atteindre leurs objectifs.

11.4 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans cette section, nous présentons les conclusions auxquelles nous sommes parvenus au cours de notre étude, les mesures prises par Revenu Canada, Impôt à l'égard de certaines des lacunes mentionnées dans les constatations et, le cas échéant, nos suggestions pour améliorer encore la situation.

11.4.1 CONSTATATION: IL FALLAIT DES INSTRUCTIONS CLAIRES ET PLUS EXHAUSTIVES RELATIVES AUX NORMES INDIVIDUELLES DE RENDEMENT

Contexte

Le Ministère n'avait pas adéquatement défini la responsabilité et la méthodologie en matière d'élaboration des normes individuelles de rendement même si les descriptions de fonctions de certains superviseurs du premier et du deuxième niveau indiquaient que le titulaire devrait élaborer les normes individuelles de rendement des employés qui relevait de lui.

En raison du manque de méthodologie claire et, nous nous doutons, du manque de compétences connexes à ce niveau de supervision, il fallait s'attendre à des écarts considérables dans l'approche à la détermination des normes individuelles de rendement et des niveaux prévus de rendement. Le double emploi était inévitable.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

En 1984, Revenu Canada, Impôt a commencé à mettre au point des objectifs de rendement et des critères d'évaluation approuvés par l'organisme central. Ces objectifs et critères existent actuellement pour certains postes et portent sur la qualité et l'opportunité du service. L'intention est de fixer des critères exhaustifs visant non seulement la qualité et l'opportunité du service, mais aussi la quantité de travail et le coût. Avec le temps, ces critères seraient appliqués à tous les postes. Dans l'intervalle, tous les superviseurs et les gestionnaires qui n'ont pas encore formulé leurs propres critères de qualité et d'opportunité du service doivent le faire. Ils doivent éviter de retenir des objectifs de production quantitative ou d'atteinte de résultats qui échappent au contrôle des employés.

Recommandations

- Le Ministère devrait formuler des instructions plus claires et plus exhaustives pour l'établissement et l'utilisation de normes individuelles de rendement. Ces instructions devraient assurer la coordination à l'échelle nationale, tout en permettant aux gestionnaires et aux superviseurs de tenir compte des exigences locales.
- Le Ministère devrait accompagner de principes directeurs les instructions pour l'établissement et l'utilisation de normes et voir à ce qu'ils soient suivis pour assurer la détermination de normes appropriées à l'évaluation du rendement de chaque employé.

11.4.2 CONSTATATION: LES NORMES DE DOTATION EN RESSOURCES ÉTAIENT MAL APPLIQUÉES ET, DANS CERTAINS CAS, UTILISÉES COMME NORMES DE RENDEMENT INDIVIDUEL, CONTRAIREMENT À LA POLITIQUE DU MINISTÈRE

Contexte

Nos entrevues et notre examen de documents connexes ont fait ressortir que certains superviseurs avaient utilisé des normes de dotation en ressources pour évaluer la productivité et le rendement de travail d'employés particuliers. Ces superviseurs avaient simplistiquement converti les normes de dotation en ressources en normes de rendement individuel.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Dans la deuxième moitié de 1984, le Ministère a pris des mesures considérables pour contrer l'utilisation éventuelle des normes de dotation en ressources comme mesures de rendement individuel. Les activités ont surtout porté sur trois domaines. Les cadres supérieurs du Ministère ont adressé aux employés de tous les niveaux une quantité imposante de documents dans lesquels ils expliquaient la position du Ministère en matière de mesure du rendement de chaque employé. Bien que le Ministère demeure engagé en principe à évaluer de façon exhaustive et équitable le rendement de chaque employé, il ne doit cependant être mesuré qu'en termes de qualité et d'opportunité du service tant que des critères appropriés n'auront pas été établis.

Le Ministère a commencé à formuler des critères de rendement liés à la qualité et à l'opportunité pour certains postes. Ces changements font partie de diverses révisions apportées vers la fin de l'automne 1984 aux documents sur la revue du rendement et sur l'évaluation et aux procédures connexes. Des principes directeurs provisoires pour la revue du rendement des employés de 13 postes-clés à la vérification, aux cotisations et aux recouvrements ont été remis aux gestionnaires organiques par le Bureau principal. De plus, les cadres et les superviseurs se sont réunis en ateliers pour expliquer la position du Ministère relativement à la mesure du rendement de chaque employé. Enfin, le Bureau principal prévoit revoir annuellement un échantillon statistiquement valide de rapports d'évaluation des employés afin d'assurer que les indicateurs de rendement appropriés et les normes de rendement individuel sont utilisés.

Recommandation

- Le Ministère devrait continuer à enseigner à ses gestionnaires et superviseurs comment élaborer et utiliser les normes de dotation en ressources et les normes de rendement individuel.

11.4.3 CONSTATATION: AUCUNE MÉTHODE D'ÉTABLISSEMENT DES NORMES APPROPRIÉES À LA MESURE DU RENDEMENT INDIVIDUEL N'AVAIT ÉTÉ ÉTABLIE

Contexte

Malgré le progrès réalisé par le Ministère en matière d'établissement d'indicateurs de rendement individuel, aucune méthode précise de détermination des normes ou unités de mesure du rendement individuel liées à ces indicateurs n'avait été établie lorsque nous avons fait notre étude.

Recommandation

- Le Ministère devrait pousser son travail au-delà de la détermination des indicateurs de rendement et définir et documenter des méthodes et procédures d'établissement des normes de rendement individuel. Une fois ces méthodes arrêtées, chaque superviseur et gestionnaire devrait recevoir une formation sur la façon de bien les utiliser.

11.4.4 CONSTATATION: LES MÉTHODES ET PROCÉDURES D'ÉTABLISSEMENT DES NORMES DE DOTATION EN RESSOURCES ÉTAIENT MAL COMPRISES PAR BON NOMBRE DE FONCTIONNAIRES

Contexte

Nos entrevues ont fait ressortir que très peu de fonctionnaires, autres que ceux des groupes fonctionnels du Bureau principal, comprennaient très bien le processus complet d'établissement des normes de dotation en ressources. La communication des étapes et la rationalisation du processus dans les centres de responsabilité pourraient améliorer la procédure de dotation en ressources, mieux faire connaître les préoccupations quant aux bases de données, réduire les différends au stade de la médiation et assurer le recours à des normes qui indiquent bien la main-d'oeuvre réellement requise.

Recommandation

- Le Ministère devrait mieux définir, documenter et diffuser à plus grande échelle aux niveaux appropriées de gestion les méthodes d'établissement et d'application des normes de dotation en ressources.

11.4.5 CONSTATATION: CERTAINS BUREAUX DE DISTRICT ONT CHANGÉ LES NORMES DE DOTATION EN RESSOURCES ET, DU FAIT, EXERCÉ DES PRESSIONS INDÛES SUR CERTAINS EMPLOYÉS

Contexte

Certains bureaux de district (nous en avons identifié deux) ont choisi d'établir un deuxième palier de normes de dotation en ressources plus rigoureuses que celles utilisées par le Bureau principal. La direction locale pouvait ainsi réaffecter les ressources pour atteindre les objectifs locaux de production et de service. Nous nous demandons si cette pratique a permis d'atteindre les objectifs nationaux de service du Ministère, en particulier si une réduction des ressources pour certaines activités devait créer des pressions indues sur les employés pour augmenter la production et détériorer davantage le service aux contribuables.

Recommandation

- Le Ministère devrait s'assurer de l'existence de contrôles pour éviter que les bureaux de district ne changent les normes de dotation en ressources et ne mettent des pressions sur les employés pour qu'ils augmentent la production au détriment de la qualité et du service.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 12: FORMATION **147**

12.1 INTRODUCTION 147

12.2 DESCRIPTION DES SYSTÈMES 147

12.2.1 Programmes de formation à l'intention de groupes particuliers 147

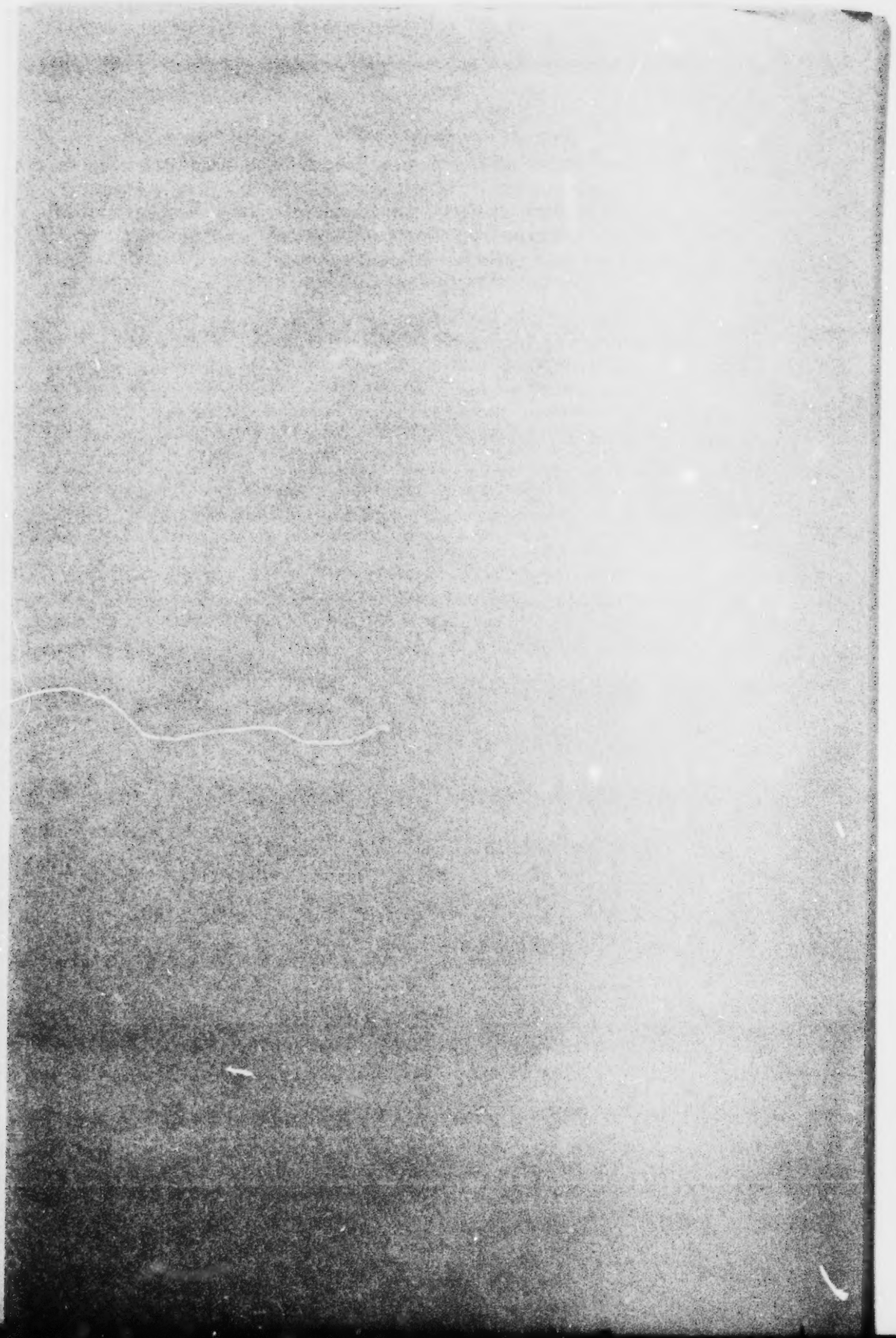
12.2.2 Formation en matière d'industries spécialisées 148

12.2.3 Formation en cours d'emploi 148

12.2.4 Qualité de la formation 149

12.2.5 Quantité de formation reçue 149

12.3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 149



CHAPITRE 12: FORMATION

12.1 INTRODUCTION

Le présent chapitre de notre rapport porte sur les programmes de formation conçus par Revenu Canada, Impôt pour approfondir et maintenir les connaissances et compétences de ses employés.

Avant 1974, la formation du Ministère était en grande partie offerte dans les bureaux locaux. Les gestionnaires organiques dispensaient cette formation et l'uniformité ainsi que la qualité de cette dernière étaient discutables.

En 1974, le Centre de développement professionnel (CDP) a été mis sur pied à Ottawa. Initialement, le CDP devait répondre aux besoins de formation des nouvelles recrues. Mais une étude du Ministère en 1979 a mené à la restructuration du CDP et à l'élargissement de son mandat afin d'accorder une attention plus grande à la formation continue de tous les employés.

12.2 DESCRIPTION DES SYSTÈMES

Le CDP aborde de façon systémique la formation. Sa méthode comporte cinq étapes, chacune étant appuyée d'un processus exhaustif d'évaluation.

Etape 1: Préparation des plans annuels de formation, ce qui demande l'analyse des problèmes opérationnels ayant des incidences sur la formation.

Etape 2: Évaluation des besoins en formation et élaboration des descriptions de cours.

Étape 3: Conception des cours.

Etape 4: Mise à l'essai du programme et modification.

Étape 5: Présentation des cours.

Ces étapes sont décrites dans le chapitre sur la formation de notre rapport détaillé qui renferme également une description des services offerts par le CDP. Parmi ceux-ci, mentionnons les services aux clients, les études techniques, les services pédagogiques, la formation linguistique et le perfectionnement de la gestion.

12.2.1 Programmes de formation à l'intention de groupes particuliers

Le Ministère n'avait aucune politique officielle sur le montant ou le genre de formation obligatoire que certains groupes précis d'employés devaient recevoir (toute-

fois, le plan annuel de formation de 1985-1986 prévoit l'adoption d'une telle politique). Au lieu, le CDP avait conçu un programme d'études à l'intention de divers groupes d'employés. Les superviseurs et gestionnaires locaux devaient envoyer des employés pour suivre les divers cours compris dans chaque programme, selon les besoins.

Certains programmes d'études étaient très détaillés et précis, tandis que d'autres, par exemple ceux qui s'adressaient aux employés des centres fiscaux, l'étaient moins. Les employés assistaient habituellement aux cours pour acquérir de nouvelles compétences. Par exemple, il était fort peu probable qu'un nouveau commis d'un centre fiscal commence à travailler sans avoir, au préalable, suivi les cours «Séance d'information pour les nouveaux commis» et «Cotisation initiale, nouveaux commis (classifiée)». Le premier cours présente le Ministère aux commis, tandis que le second fournit les connaissances et les compétences particulières requises pour s'acquitter du travail.

Pour la plupart des groupes, il incombait principalement aux gestionnaires organiques de décider quel employé assisterait au cours. Cette décision était fondée sur un certain nombre de facteurs. Il s'agit notamment: du nombre de cours disponibles parmi lesquels choisir; du moment et de l'endroit où ces cours étaient donnés; du nombre de nouveaux employés; des carences de rendement précises des employés actuels; des modifications aux pratiques et fonctions du travail; de la perception de la formation par le superviseur; et des pressions exercées par les employés en vue d'obtenir une formation. Ainsi, le genre et la quantité de formation reçue par les employés titulaires de postes semblables peuvent varier selon les lieux de travail.

Le CDP vient de terminer une analyse exhaustive des besoins en formation des employés des demandes de renseignements et de l'examen au bureau. Des coordonnateurs de la formation seront affectés à ces secteurs et détermineront les besoins précis de formation et dresseront un programme d'études personnalisé offrant des cours obligatoires et facultatifs.

12.2.2 Formation en matière d'industries spécialisées

Le CDP a dispensé une certaine formation dans l'application de la loi à des genres spécialisés de travail (par exemple, l'agriculture). Cependant, la compétence dans les questions fiscales était, dans la majorité des cas, acquise en cours d'emploi grâce à l'expérience de travail avec un chargé de cas qui avait déjà travaillé dans ce domaine pendant un certain temps. Les chargés de cas pour une industrie ont participé à un atelier annuel offert par la Vérification spéciale. Le plan de formation annuelle de 1985-1986 prévoit l'introduction d'une formation plus officielle dans ces domaines.

12.2.3 Formation en cours d'emploi

La formation en cours d'emploi était une façon importante de dispenser la formation, mais la qualité et l'efficacité de cette méthode n'étaient pas très connues. Le CDP avait prévu, pour mieux évaluer la formation en cours d'emploi, adopter des contrôles des connaissances préalables et postérieurs au cours et tentait de recruter un spécialiste en pédagogie à cette fin. Cette formation est des plus difficiles à surveiller et à contrôler, mais de bien des façons, elle constitue le moyen le plus efficace de former les employés. Comme l'a reconnu le CDP, elle mérite qu'une attention particulière lui soit accordée.

12.2.4 Qualité de la formation

Pour nous permettre d'évaluer la qualité de l'instruction technique, nous avons examiné attentivement plusieurs cours. Ils semblaient tous avoir été conçus et mis à l'essai conformément aux principes reconnus d'éducation des adultes.

12.2.5 Quantité de formation reçue

On a maintes fois remis en question la quantité de formation reçue par les employés du Ministère. Par exemple, le groupe d'étude progressiste-conservateur sur les activités de Revenu Canada a constaté que «. . . les employés de la vérification et des cotisations manquaient de formation» et a recommandé au Ministère d'améliorer la formation de ses employés. En outre, bon nombre des personnes qui nous ont présenté des mémoires mettaient en doute la justesse des connaissances et compétences actuelles des employés.

Étant donné l'absence d'une analyse exhaustive des besoins, ni nous ni le Ministère ne pouvions évaluer avec certitude si les employés avaient reçu suffisamment de formation pour leur permettre de satisfaire leurs besoins particuliers. Nous avons donc eu recours à une norme extérieure comme base de comparaison. Nous avons comparé la formation mise à la disposition du groupe de la vérification du Ministère à celle offerte à des employés de plusieurs des principaux cabinets de comptables.

Bien que les résultats de cette comparaison doivent être considérés sous toute réserve, ils indiquent que le Ministère offrait (du moins à ses employés de la vérification) une formation comparable à celle offerte par les grands cabinets de comptables. Cependant, la formation à l'intention des employés de la vérification et de la fiscalité des cabinets de comptables est presque exclusivement obligatoire et, par conséquent, le degré et le genre de formation reçus dans un cabinet sont uniformes. À Revenu Canada, Impôt, la formation technique offerte par le CDP n'est pas obligatoire. Cependant, les plans de 1985-1986 pour la Vérification et la Validation et les Recouvrements comprennent une forte proportion de formation obligatoire.

Comme dernière source de renseignements sur la quantité de formation reçue par les employés du Ministère, nous avons analysé les résultats d'un sondage mené auprès des employés par Dimension Consultants (voir les pièces 12.1 à 12.4). Ils font ressortir que, dans l'ensemble, les employés sentaient le besoin de recevoir davantage de formation.

Les perceptions des employés et du public, les comparaisons entre les bureaux et les comparaisons avec des cabinets de comptables font ressortir l'importance de mener une analyse exhaustive des besoins de formation afin de dresser le cadre qui permettra de déterminer la quantité, le genre et la fréquence de la formation requise par les employés du Ministère.

12.3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans cette section, nous présentons les conclusions auxquelles nous sommes parvenus dans le cadre de notre étude, les mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Dans le poste actuel, combien de fois **recevez-vous** des séances de formation pour vous permettre d'améliorer vos compétences ou connaissances ou de les mettre à jour?

Fréquence	% des répondants						
	Total	Appels	Vérification	Recouvrements	Cotisations	Rôle	Autre
Au moins une fois tous les six mois	11	5	7	11	11	23	12
Une fois les 6 mois à un an	18	13	21	12	22	16	15
Une fois par 1 ou 2 ans	21	18	31	16	20	16	17
À des intervalles de plus de 2 ans	13	14	18	14	10	5	11
N'ai jamais reçu de mise à jour des compétences	33	48	21	41	34	34	40

Dans le poste actuel, combien de fois **devriez-vous** recevoir des séances de formation pour vous permettre d'améliorer vos compétences ou connaissances ou de les mettre à jour?

Fréquence	% des répondants						
	Total	Appels	Vérification	Recouvrements	Cotisations	Rôle	Autre
Au moins une fois tous les six mois	44	42	46	35	52	55	36
Une fois les 6 mois à un an	34	37	35	36	34	23	35
Une fois par 1 ou 2 ans	15	16	15	21	10	12	17
À des intervalles de plus de 2 ans	2	3	1	2	1	–	3
N'ai jamais reçu de mise à jour des compétences	2	1	1	2	1	3	3

Au cours des 12 derniers mois, combien de jours ouvrables avez-vous consacré à des séances de formation?

	% des répondants						
Nombre de jours	**Total**	**Appels**	**Vérification**	**Recouvrements**	**Cotisations**	**Rôle**	**Autre**
Aucun	25	35	16	33	19	21	33
1 à 5	43	47	52	36	41	51	36
5 à 10	18	12	20	18	20	14	16
10 à 20	9	5	9	9	12	8	8
Plus de 20	5	1	2	5	7	6	6

Combien de temps après votre entrée en fonctions avez-vous reçu la formation relative à votre poste actuel?

	% des répondants						
Formation reçue	**Total**	**Appels**	**Vérification**	**Recouvrements**	**Cotisations**	**Rôle**	**Autre**
Immédiatement	38	49	30	32	47	38	40
Un mois après	10	3	9	11	10	17	10
2 à 3 mois après	8	4	10	12	6	7	7
4 à 6 mois après	7	2	9	12	6	7	6
7 à 12 mois après	6	2	9	7	4	6	6
Plus d'une année complète après	9	7	12	9	6	7	10
N'ai jamais reçu de formation	17	33	18	11	17	12	17

à l'égard de certaines des lacunes mentionnées dans ces constatations et, le cas échéant, nos suggestions pour améliorer encore la situation.

Le Ministère à déjà pris certaines mesures pour répondre à nos suggestions. Par exemple, il a ajouté d'autres cours, a mis sur pied un projet de révision et de mise à jour des politiques de formation du Ministère et a nommé des coordonnateurs de la formation dans tous les bureaux de district. En outre, toutes nos recommandations (présentées au Ministère à l'automne 1984) ont été comprises dans le plan annuel de formation du Ministère pour 1985-1986 (voir l'Annexe D).

Chacune des recommandations sousmentionnées doit être appliquée en 1985-1986.

12.3.1 CONSTATATION: LE CENTRE DE DÉVELOPPEMENT PROFESSIONNEL N'A PAS ASSEZ DE CONTRÔLE SUR LA FORMATION ET LES ACTIVITÉS PÉDAGOGIQUES

Contexte

Lorsque nous avons commencé notre étude, le Ministère n'avait aucune politique adéquate et à jour en matière de formation. Le CDP n'avait pas un mandat dont la responsabilité première était l'identification et l'analyse des besoins en formation ou la surveillance et le contrôle de la formation dispensée. En outre, le Ministère n'avait aucune exigence précise de formation obligatoire ni aucun moyen de contrôle auxiliaire pour veiller à ce que les employés reçoivent la formation dont ils ont besoin.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Les politiques en matière de formation ont été révisées afin d'accorder au CDP la responsabilité d'identifier et d'analyser les besoins en formation et de surveiller et contrôler la formation dispensée.

12.3.2 CONSTATATION: LE MINISTÈRE NE POUVAIT ÊTRE ASSURÉ QUE SES EMPLOYÉS RECEVAIENT UNE FORMATION ADÉQUATE

Contexte

Bon nombre des personnes avec lesquelles nous avons discuté dans le cadre de notre étude ont déclaré qu'il existait des carences dans les connaissances et compétences des employés. De nombreux mémoires qui nous ont été présentés commentaient le manque de compétence des employés de la vérification.

Le Ministère ne disposait d'aucune définition du programme d'études ni aucun moyen de le valider pour ses divers emplois. Il n'avait aucune exigence de formation obligatoire et conservait des dossiers incomplets et non uniformes sur la formation. Ces constatations et notre comparaison avec des cabinets de comptables nous ont permis de conclure que la quantité de formation reçue par les employés de Revenu Canada, Impôt était, au mieux, doutable, et qu'il fallait pousser plus loin l'examen de cette formation et en assurer un meilleur contrôle.

En plus des cours internes offerts aux employés de Revenu Canada, Impôt, de nombreux autres cours externes peuvent être suivis comme le cours de fiscalité avancée de l'ICCA. Outre les avantages pédagogiques directs, ces cours donnent aux employés du Ministère la responsabilité de côtoyer des fiscalistes du secteur privé.

À l'heure actuelle, il existe un programme d'échange de cadres qui permet à des fiscalistes de travailler une année ou deux, s'ils le désirent, au Ministère habituellement dans l'une des Directions des décisions. Cependant, les employés du Ministère ne peuvent pas se rendre dans des cabinets de comptables ou d'avocats.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

En 1985-1986, on a augmenté considérablement les ressources pour l'amélioration, l'accroissement et l'expansion des connaissances et compétences des employés. L'effectif du Ministère consacré à la formation a augmenté de plus de 80 pour cent et les dépenses, de 53 pour cent. La Vérification et la Validation et les Recouvrements ont étendu considérablement leurs programmes de formation, et ajouté une formation obligatoire pour les employés des bureaux de district.

Recommandations

- Le Ministère devrait adopter d'autres mesures pour s'assurer que les employés reçoivent une formation adéquate et appropriée. Des spécialistes de la formation devraient, pour le moins, être nommés dans chaque bureau de district, centre fiscal et groupe fonctionnel du bureau principal. Ces spécialistes devraient compter parmi leurs responsabilités le contrôle de la conception des programmes d'études et de l'attribution des cours, la tenue de registres sur la formation, l'identification des besoins de formation et l'évaluation de l'ensemble de la formation. Étant donné l'importance de ces postes, nous proposons qu'ils soient dotés de spécialistes de la formation de niveau supérieur.
- Les employés de Revenu Canada, Impôt devraient avoir davantage recours aux cours de l'extérieur.
- Un programme d'échange bilatéral de cadres pour une période d'un an devrait être mis en place afin de permettre aux employés du Ministère d'acquérir des connaissances pratiques du travail dans les cabinets de comptables.

12.3.3. CONSTATATION: LES PROGRAMMES DE FORMATION ÉTAIENT ADÉQUATS MAIS NE TENAIENT PAS TOUJOURS COMPTE DE LA LÉGISLATION ET POLITIQUE COURANTES

Contexte

Nous avons étudié assez attentivement le contenu des cours dispensés par le Ministère et les diverses activités d'élaboration et d'enseignement associés à ceux-ci. Dans l'ensemble, nous avons constaté que le CDP, compte tenu des limites de son budget et de ses pouvoirs actuels, menait ses affaires avec professionnalisme et responsabilité. Les préoccupations des employés du CDP étaient semblables aux nôtres et, dans la plupart des cas, ils ont cherché à régler les problèmes identifiés.

Le CDP était souvent incapable de présenter à temps des mises à jour annuelles. Il n'existait aucun mécanisme officiel pour donner au CDP les renseignements anticipés sur les modifications à la législation et à la politique administrative. Les retards

dans la réception des renseignements sur les modifications occasionnaient de sérieuses difficultés pour les cours permanents. Étant donné l'éventail très varié des cours qu'il offrait, le CDP manquait de temps pour réviser les cours; le personnel enseignant devait souvent utiliser les formules et matériels de l'année précédente.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Le CDP étudie d'autres moyens (cours assistés de l'ordinateur) qui devraient augmenter considérablement la vitesse de transmission des révisions des cours. En plus, l'augmentation prévue des années-personnes attribuées au CDP pour 1985-1986 devrait l'aider à répondre plus rapidement aux exigences en matière de formation.

Recommandation

- Le CDP devrait identifier et mettre en place des stratégies pour améliorer l'efficacité et l'efficience de la formation dispensée aux employés en matière de modifications à la législation fiscale et à la politique administrative en s'assurant d'intégrer ces modifications au contenu du cours le plus rapidement possible.

12.3.4 CONSTATATION: IL EXISTAIT RELATIVEMENT PEU DE FORMATION DANS DES DOMAINES NON TECHNIQUES

Contexte

Le nouvel énoncé du Mandat et des principes opérationnels de Revenu Canada, Impôt fait ressortir la double responsabilité du Ministère d'exécution de la loi et de service au contribuable. D'après un examen des cours du Ministère, il ressort que le Ministère attache une grande importance à la formation technique.

Il semble, d'après les commentaires qui nous ont été adressés, que la pratique du CDP d'intégrer des considérations de service au contenu technique de ses cours ne suffisait pas aux besoins de formation des employés. De plus, un sondage auprès des employés a confirmé que les employés eux-mêmes ressentaient le besoin d'une plus grande formation dans les relations interpersonnelles.

En résumé, outre les sujets techniques, peu de cours de formation sont offerts aux employés en matière de perfectionnement des compétences liées au service et aux relations interpersonnelles. Bien qu'une certaine formation en matière de supervision et de gestion soit disponible, cette dernière n'est pas intégrée aux exigences du service et n'est pas considérée suffisante.

Recommandations

- Le Ministère devrait s'assurer que tous les gestionnaires et les superviseurs participent aux cours actuels sur la gestion et la supervision.
- Dans le cadre de l'analyse des besoins, le Ministère devrait évaluer le besoin de formation plus fréquente et plus approfondie pour satisfaire aux exigences en matière de connaissances et de compétences liées à la prestation de service.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 13. TRAITEMENT DES DONNÉES 157

13.1 INTRODUCTION 157

13.2 DESCRIPTION DU SYSTÈME INFORMATIQUE T1 158

13.2.1 Sous-système de l'entrée directe des données 158

13.2.2 Sous-système des cotisations 158

13.2.3 Sous-systèmes des demandes de renseignements en direct 158

13.2.4 Autres systèmes reliés à la T1 159

13.3 TRAITEMENT DES T1 POUR 1983 ET 1984 159

13.4 SÉCURITÉ ET ACCÈS AUX DONNÉES INFORMATIQUES 160

13.5 SYSTÈME INFORMATIQUE T2 160

13.6 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 160

CHAPITRE 13: TRAITEMENT DES DONNÉES

13.1 INTRODUCTION

Revenu Canada, Impôt est l'un des ministères les plus informatisés du gouvernement fédéral. Le matériel et les systèmes informatiques utilisés servent deux fins principales, soit le traitement des déclarations d'impôt et la production d'une gamme de rapports internes de gestion et de statistiques pour aider à l'administration du Ministère. En outre, les renseignements sont transmis à d'autres organismes, par exemple aux provinces, à Statistique Canada et à d'autres ministères fédéraux.

Le présent chapitre porte sur les systèmes informatisés de traitement des déclarations T1 et T2. Il décrit également le nombre croissant de systèmes de soutien qui facilitent l'accès aux données informatiques par les bureaux de district. Le chapitre sur les systèmes d'information de gestion traite des systèmes internes d'information de gestion informatisés.

Bien que la Direction des systèmes soit responsable de la conception technique des systèmes informatiques, c'est-à-dire de la façon dont l'ordinateur doit s'acquitter d'une fonction donnée, il incombe aux diverses divisions du Ministère d'arrêter les détails de la fonction.

Notre étude a essentiellement porté sur le système informatique T1 et ses sous-systèmes. Vous trouverez néanmoins un bref commentaire sur le système T2.

Les systèmes informatiques du Ministère sont en pleine transition. Des améliorations marquées ont déjà été apportées pour l'exécution des projets à long terme grâce à l'installation de systèmes en direct d'entrée des données, de vérification et de correction. Ces systèmes ont grandement amélioré la rapidité et l'efficience de l'étape préliminaire du système de traitement des T1. De même, les améliorations d'importance au sous-système de demandes de renseignements en direct permettront aux bureaux de district d'avoir accès à un nombre croissant de données précises sur les T1. Enfin, le système actuel de cotisations par lots qui produit les avis de cotisation et les remboursements est désuet. Au moment où nous avons commencé notre étude, le système devait être remplacé en 1986, mais au mois de février 1985, la date de remplacement avait été reportée à 1987.

Le traitement des déclarations T1 par le système actuel est assez rapide. En temps normal, le Ministère reçoit très peu de plaintes de contribuables concernant le délai de traitement des déclarations et d'émission des avis de cotisation et des chèques de remboursement.

13.2 DESCRIPTION DU SYSTÈME INFORMATIQUE T1

Le système T1 est composé de plusieurs sous-systèmes qui comprennent plusieurs centaines de programmes informatiques. Le système est réparti en trois principaux sous-systèmes: l'entrée directe des données, les cotisations et les demandes de renseignements en direct.

13.2.1 Sous-système de l'entrée directe des données

L'entrée des données, ou l'étape préliminaire du système, se fait au moyen de terminaux, installés dans les centres fiscaux et connectés en direct à l'ordinateur central du Ministère à Ottawa. Ce sous-système permet l'identification rapide des déclarations de contribuables qui n'ont pas utilisé des formules préétiquetées grâce à la consultation d'un fichier en direct sur les contribuables (appelé TAXADD) qui renferme un nombre limité de renseignements fondamentaux. Il permet également d'entrer les données détaillées qui figurent sur la déclaration T1.

13.2.2 Sous-système des cotisations

Il s'agit d'un système de traitement par lots de 700 000 à 800 000 déclarations. La première étape du traitement des cotisations consiste en l'extraction des données pertinentes sur les contribuables à partir d'un fichier très large sur les contribuables (le TAPMA) et des données sur les acomptes provisionnels et d'autres données comptables à partir du fichier maître de la comptabilité et des recouvrements (le CINDAC).

Une fois choisies les données appropriées sur les contribuables, le passage principal des cotisations est exécuté et il produit les avis de cotisation, les données sur les remboursements (qui permettront à Approvisionnements et Services Canada de préparer les chèques) et les rapports de correction des erreurs.

Le sous-système des cotisations doit être remplacé, mais au mois de février 1985, la date de son remplacement a été portée de 1986 à 1987.

13.2.3 Sous-système des demandes de renseignements en direct

Les bureaux de district ont accès depuis 1973, à un nombre limité de renseignements sur des sujets tels le total de la cotisation, les remboursements, les acomptes provisionnels payés et les montants exigibles que renferme le système RAPID.

Depuis 1981, le Ministère a mis sur pied plusieurs projets et élaboré un certain nombre de nouveaux systèmes pour augmenter le nombre de renseignements disponibles en direct. Ces changements auront des effets marqués sur le service aux contribuables. En outre, les nouveaux systèmes de renseignements en direct rendront les bureaux de district plus efficaces et réduiront les coûts et les retards actuels qu'entraîne le transfert des déclarations d'impôt des centres fiscaux aux bureaux de district.

L'expansion du logiciel des demandes de renseignements en direct rendue possible par l'installation de terminaux supplémentaires en 1984 devrait réduire considérablement le temps que mettent les bureaux de district à répondre aux demandes de renseignements des contribuables pour 1985 et les années suivantes.

13.2.4 Autres systèmes reliés à la T1

Par souci de concision, nous n'aborderons pas le nombre considérable d'autres systèmes essentiels au fonctionnement du système de traitement des T1. Certains de ces systèmes ont été mis à jour dernièrement, tandis que d'autres sont désuets et doivent faire l'objet d'une refonte. Outre leur âge, ils ne semblent pas avoir des effets négatifs sur le traitement global des déclarations T1.

13.3 TRAITEMENT DES T1 POUR 1983 ET 1984

Lorsque, en février 1984, nous avons commencé notre revue des systèmes informatiques, nous nous sommes demandés quel avait été leur rendement l'année précédente. De toute évidence, les retards importants de traitement ont considérablement nui à la réputation du Ministère auprès des contribuables.

Les difficultés de traitement connues en 1983 semblent avoir découlé de trois facteurs. Dans un premier temps, les amendements législatifs à la Loi de l'impôt sur le revenu n'ont été finalisés qu'à la fin de 1982 (le projet de loi qui modifiait la loi n'a été adopté qu'en mars 1983). Le Ministère n'a donc pas eu assez de temps pour changer les systèmes existants et les mettres dûment à l'essai avant de commencer le traitement pour 1983. Étant donné le lien direct entre l'émission des remboursements et la préparation des avis de cotisation, ce retard a considérablement influé sur la vitesse à laquelle les contribuables ont reçu leurs remboursements.

Dans un deuxième temps, partiellement en raison des problèmes opérationnels susmentionnés, les ordinateurs n'étaient pas assez puissants et ne pouvaient pas compenser rapidement les effets de ces problèmes.

Et, dans un troisième temps, la première phase du nouveau système de traitement des T1 a été mise en place. Même dans des circonstances idéales, cette mise en place aurait retardé d'au moins deux semaines le début de traitement.

Malgré le piètre rendement en 1983, il est ressorti de nos discussions en février 1984 qu'il était fort peu probable que ces problèmes se reproduisent en 1984. De fait, en 1984, le traitement s'est très bien déroulé.

L'introduction du fichier en direct des revenus et des déductions devrait contribuer grandement à augmenter la capacité des bureaux de district à améliorer le service aux contribuables.

Le Ministère tente actuellement l'expérience de microfilmer les déclarations d'impôt de la catégorie 0 (contribuables salariés qui touchent un revenu de placements limité). En ayant recours aux microfilms, le Ministère pourrait améliorer non seulement le service aux contribuables mais aussi ses capacités de classement, de stockage et d'extraction des déclarations d'impôt originales.

13.4 SÉCURITÉ ET ACCÈS AUX DONNÉES INFORMATIQUES

Notre mandat n'englobait pas la revue détaillée du système de contrôle interne utilisé conjointement avec les systèmes informatiques, des mesures sécuritaires prises pour sauvegarder le caractère confidentiel des données sur les contribuables dans les systèmes informatiques ni des plans d'urgence du Ministère, advenant une panne prolongée de l'ordinateur central du Ministère. Nous avons cependant abordé, de façon générale, la sécurité avec les Systèmes et le Groupe des programmes de sécurité de la Direction générale des services de gestion.

La mise en place du fichier en direct des revenus et des déductions a augmenté considérablement la quantité de renseignements sur les contribuables accessibles au moyen des terminaux en direct, ainsi que le niveau de précision de ces renseignements. Cette facilité d'accès en direct aux renseignements a fait ressortir le besoin d'augmenter le niveau de sécurité. La GRC contrôle périodiquement les mesures de sécurité du Ministère. Elle l'a fait en 1975 et en 1979, mais n'a effectué aucun contrôle du genre depuis l'introduction du fichier des revenus et des déductions. Le prochain contrôle de la GRC doit avoir lieu en 1985.

Le Ministère a revu ses pratiques en matière de sécurité et a adopté de nouveaux principes directeurs adaptés aux systèmes courants. De nouveaux mots de passe ont été émis et le personnel a reçu une formation en matière de sécurité du logiciel.

13.5 SYSTÈME INFORMATIQUE T2

Le système actuel est désuet et ne possède pas les nombreuses caractéristiques de pointe de l'actuel système de traitement des T1. Au moment de notre étude, un nouveau système de traitement des T2 devait être mis en place en 1988.

Un nombre relativement moins élevé de plaintes ont été formulées à l'égard du système informatique T2 et de ses délais d'exécution. Cela pourrait être attribuable au nombre proportionnellement moins élevé de remboursements émis par le système T2. Nous convenons avec le Ministère que, au court terme, les ressources devraient être attribuées en priorité à la refonte du système T1.

13.6 PRINCIPALES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans cette section, nous présentons les conclusions auxquelles nous sommes parvenus dans le cadre de notre étude, les mesures prises par Revenu Canada, Impôt à l'égard de certaines des lacunes mentionnées dans ces constatations et, le cas échéant, nos suggestions pour améliorer encore la situation.

13.6.1 CONSTATATION: L'ADOPTION TARDIVE DE LA LÉGISLATION FISCALE PEUT AVOIR UN EFFET TRÈS NOCIF SUR LE SERVICE AUX CONTRIBUABLES

Contexte:

Le piètre rendement du traitement des déclarations en 1983 illustre très bien les effets nocifs que l'adoption tardive de la législation fiscale peut avoir sur le service aux contribuables (c'est-à-dire, les retards dans l'envoi des avis de cotisation et des remboursements). Lorsque les budgets sont adoptés vers la fin de l'année, les Systèmes peuvent ne pas avoir assez de temps pour élaborer et mettre à l'essai les changements à apporter au système T1 avant que ne commence le traitement.

Recommandations

- Afin d'assurer le lien de communication nécessaire, un fonctionnaire supérieur du Ministère, qui connaît bien le système de traitement des T1 actuel, devrait servir de conseiller du sous-ministre adjoint en matière de politique fiscale au ministère des Finances. Ce fonctionnaire fournirait des indications sur le temps nécessaire à la mise en place des changements fiscaux de l'année courante de manière à ne pas compromettre la capacité de Revenu Canada, Impôt à traiter la majorité des déclarations d'impôt avec exactitude et promptitude.
- Pour atténuer les effets éventuels des retards dans l'adoption de la législation fiscale, Revenu Canada, Impot devrait accélérer la mise en place des améliorations prévues au système des cotisations, et ainsi réduire le délai de conversion pour le programme informatique annuel.

13.6.2 CONSTATATION: LE SERVICE AUX CONTRIBUABLES SERAIT MEILLEUR SI ON AVAIT DAVANTAGE RECOURS À LA TECHNOLOGIE

Contexte

Le Ministère a reconnu l'importance d'améliorer le service aux contribuables, en particulier pour ce qui touche au temps de réponse aux questions et aux demandes de renseignements. Des projets ont été lancés afin de permettre aux bureaux locaux d'améliorer le service aux contribuables.

Recommandation

- Il faut continuer à mettre l'accent sur la conception et la mise en place, le plus rapidement possible, de systèmes informatiques qui mettent à profit la technologie de pointe et qui permettent d'améliorer de façon significative le service aux contribuables.

13.6.3 CONSTATATION: LES PRINCIPES DIRECTEURS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ N'AVAIENT PAS ÉTÉ RÉÉVALUÉS POUR TENIR COMPTE DES DONNÉES SUR LES CONTRIBUABLES CONSERVÉES DANS DES FICHIERS EN DIRECT FACILES À CONSULTER

Contexte

Avant 1984, l'accès aux fichiers informatiques en direct (TAPMA) était contrôlé par les mesures de sécurité entourant les terminaux informatiques. Lorsque nous

avons commencé notre étude, le Ministère n'avait pas publié de mise à jour des principes directeurs en matière de sécurité qui s'adressaient précisément au fichier en direct des revenus et des déductions.

Mesure prise par Revenu Canada, Impôt

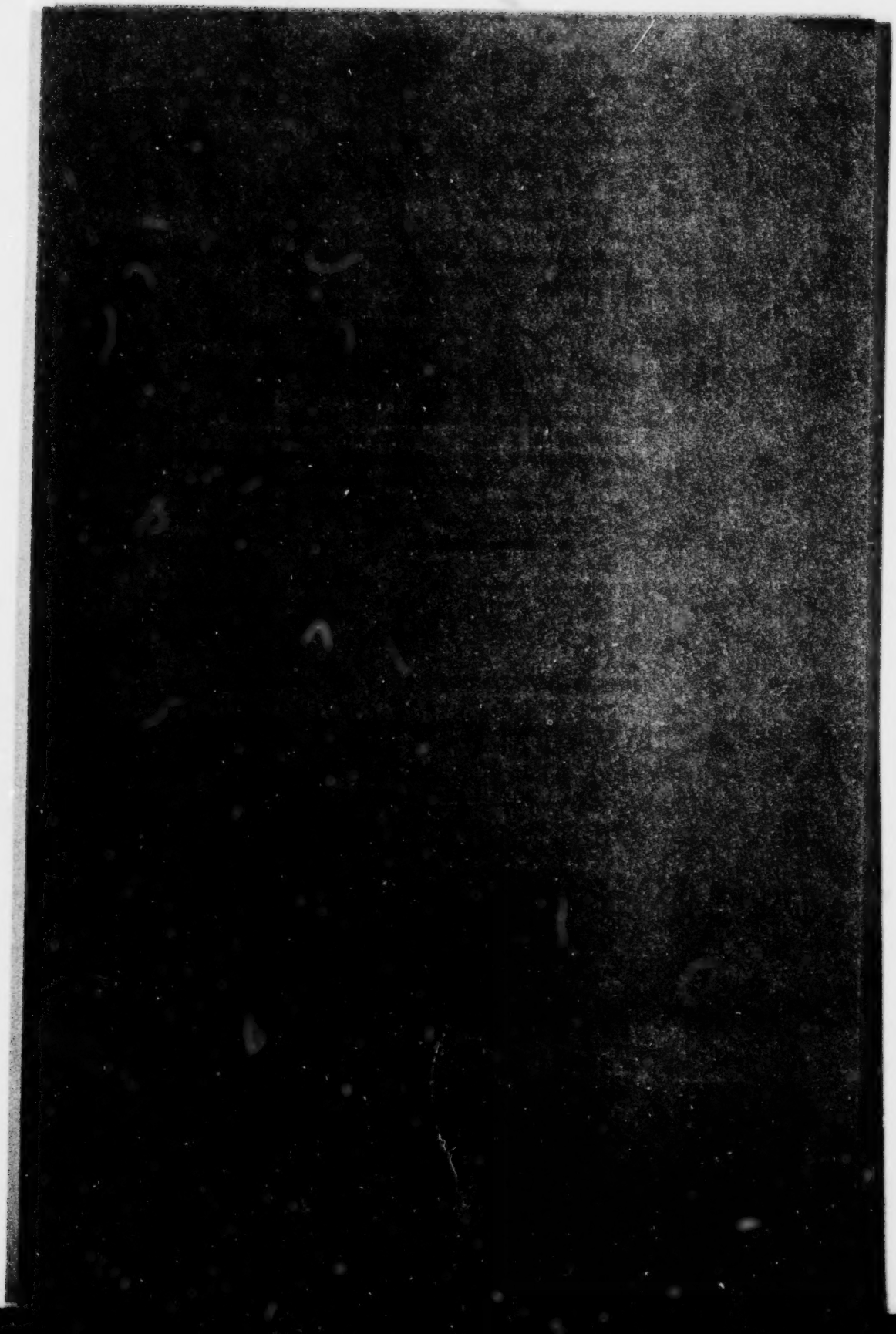
De nouveaux principes directeurs utilisant un système de sécurité du logiciel ont été élaborés pour le fichier des revenus et des déductions. Les employés ont reçu la formation nécessaire et des mots de passe leur ont été attribués.

Recommandation

- Des contrôles et mesures de sécurité appropriés devraient accompagner la conception, la refonte et la mise en place de tous les systèmes informatiques.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 14:	**SYSTÈMES D'INFORMATION DE GESTION**	**165**
	14.1 INTRODUCTION	165
	14.2 DESCRIPTION DES SYSTÈMES	165
	14.2.1 Les centres fiscaux	166
	14.2.2 Les bureaux de district	166
	14.2.3 Les bureaux régionaux	166
	14.2.4 Le Bureau principal	166
	14.2.5 Systèmes d'informations administratives	167
	14.3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	167



CHAPITRE 14: SYSTÈMES D'INFORMATION DE GESTION

14.1 INTRODUCTION

Pour qu'une grande organisation puisse fonctionner avec efficacité et efficience conformément à son mandat, elle doit posséder un ou plusieurs systèmes d'information de gestion. Ces systèmes doivent mesurer la production des activités principales des gestionnaires intéressés. De plus, ils doivent fournir aux gestionnaires de tous les niveaux de l'organisation des rapports renfermant assez de précisions pour que chaque gestionnaire puisse évaluer si les activités qui relèvent de lui se déroulent selon les prévisions.

Les systèmes d'information de gestion utilisés par le Ministère peuvent être regroupés en deux catégories reliées. La première renferme les systèmes de production, qui revêtent une importance primordiale pour le Ministère et qui servent à surveiller et à contrôler le traitement de toutes les déclarations des contribuables et des renseignements connexes. La deuxième catégorie regroupe une série de systèmes administratifs qui donnent des renseignements pour aider à l'administration quotidienne des activités, comme la planification et le contrôle de l'utilisation des ressources humaines. Ensemble, ils assurent aux gestionnaires les renseignements nécessaires pour contrôler l'utilisation des ressources et mesurer la rentabilité des opérations.

Le présent chapitre porte sur les systèmes administratifs. Nous nous sommes attardés principalement aux aspects des systèmes d'information de gestion du Ministère qui influent directement sur le niveau et la qualité de service offert aux contribuables et sur l'égalité de traitement de l'ensemble des contribuables.

Pour définir les besoins en information de gestion du Ministère, nous avons commencé par déterminer l'usage fait de chaque système et les rapports qu'il produit. Nous nous sommes ensuite demandé si en améliorant ou en supprimant certains systèmes ou encore en ajoutant de nouveaux systèmes, les gestionnaires recevraient plus facilement les informations dont ils ont besoin pour s'acquitter des fonctions de leur emploi. Nos constatations précises et nos recommandations figurent à la deuxième partie du présent chapitre.

14.2 DESCRIPTION DES SYSTÈMES

Le Ministère est organisé en quatre grandes composantes: le Bureau principal, les bureaux régionaux, les bureaux de district et les centres fiscaux. La direction de chacune de ces composantes organisationnelles a besoin de différents genres et quantités de renseignements et les reçoit effectivement.

14.2.1 Les centres fiscaux

Les gestionnaires des centres fiscaux reçoivent une gamme variée d'information de gestion, y compris des rapports sur:

- l'utilisation des employés,
- le nombre de déclarations de contribuables (T1 seulement) ayant fait l'objet d'une cotisation et la qualité des cotisations,
- le nombre d'erreurs dans le système de cotisation et la raison des erreurs,
- les déclarations choisies pour un traitement manuel approfondi en raison de leur complexité,
- tous les contribuables qui produisent leur déclaration T1 en retard,
- les mesures arrêtées et
- les rapports de production et d'erreurs sur le traitement des déclarations T1.

14.2.2 Les bureaux de district

Parmi les rapports reçus par les gestionnaires des bureaux de district, mentionnons:

- l'utilisation des employés,
- les comptes à recevoir et les crédits d'acomptes provisionnels de T1,
- les comptes à recevoir et les crédits d'acomptes provisionnels de corporations (T2),
- les retenues à la source par les employeurs pour le Régime de pensions du Canada, l'assurance-chômage et l'impôt sur le revenu,
- les déductions du revenu, les renseignements sur T4 et les données d'identification,
- le résultat de vérifications par sondage,
- le statut de la charge de travail de la vérification,
- les résultats des vérifications par paliers de revenu,
- les analyses de vérifications et de la qualité du travail,
- les appels reçus, au total et par section,
- les appels en litige et
- le règlement définitif des appels.

14.2.3 Les bureaux régionaux

Pendant la période de pointe de traitement des déclarations, les centres fiscaux envoient au sous-ministre adjoint régional des rapports hebdomadaires sur les activités de traitement. Ces rapports servent à identifier les problèmes de traitement qui pourraient surgir dans les centres fiscaux.

14.2.4 Le Bureau principal

Chaque chef de fonction qui relève d'un sous-ministre adjoint reçoit, trimestriellement, des données statistiques par bureau de district et résumées pour le pays. Ces données comprennent des statistiques sur la productivité, l'utilisation du temps et les modifications du revenu par catégorie de contribuables.

14.2.5 Systèmes d'informations administratives

En plus des systèmes d'information de gestion, qui sont fondés sur des données extraites du système de traitement des déclarations d'impôt et des enregistrements du fichier maître associé à ce système, la direction utilise un certain nombre de systèmes d'informations administratives. Ces systèmes, qui sont décrits dans le chapitre sur les systèmes d'information de gestion de notre rapport détaillé, sont les suivants:

- les systèmes de temps et de production,
- le système d'information de gestion de la Vérification,
- le système de gestion du personnel,
- le système de gestion des ressources,
- le système de l'état des présences et des congés.

14.3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans cette section, nous présentons les conclusions auxquelles nous sommes parvenus au cours de notre étude, les mesures prises par Revenu Canada, Impôt à l'égard de certaines des lacunes mentionnées dans ces constatations, et le cas échéant, nos suggestions pour améliorer encore la situation.

14.3.1 CONSTATATION: LES GESTIONNAIRES MANQUAIENT DE RENSEIGNEMENTS POUR REMPLIR LE MANDAT DU MINISTÈRE

Contexte

Bon nombre de problèmes du Ministère ont découlé du manque de direction soutenue et précise de la haute direction dans l'élaboration des systèmes d'information de gestion. La haute direction ne semblait pas avoir consacré suffisamment de temps ou accordé une priorité assez grande à l'élaboration de systèmes conçus spécialement pour satisfaire ses propres besoins.

En raison de l'énoncé de mandat du Ministère dont il est question dans des chapitres précédents, les systèmes d'information de gestion devront être revus pour aider le Ministère à remplir son mandat. Le Ministère doit maintenant définir, à chaque niveau de gestion, les renseignements dont ont besoin les gestionnaires pour exécuter les tâches qui leur incombent.

Recommandations

- Il conviendrait de revoir en détail les besoins en information de gestion du Ministère.
- Le Ministère devrait raffiner les renseignements fournis aux gestionnaires pour qu'ils puissent mieux exécuter les fonctions qui leur incombent.

14.3.2 CONSTATATION: UN CERTAIN NOMBRE DE RAPPORTS QUI NE SONT PLUS UTILISÉS OU DONT L'USAGE EST RESTREINT CONTINUENT À ÊTRE PRODUITS

Contexte

Lorsque nous avons étudié les secteurs fonctionnels particuliers, nous avons constaté qu'un certain nombre de rapports étaient produits, distribués et conservés par des gestionnaires qui ne s'en servaient pas.

Les gestionnaires recevaient donc un excédent de paperasserie. De plus, il y avait gaspillage de ressources rares et de temps de traitement. D'après une étude interne menée il y a quelques années, 40 pour cent des rapports n'étaient pas nécessaires ou n'étaient pas utiles dans leurs présentations courantes. De toute évidence, l'élimination de ces rapports ou l'augmentation de leur utilité pourraient entraîner des économies substantielles.

Recommandation

- Il conviendrait de revoir périodiquement l'utilité de tous les rapports de gestion produits par le système d'information de gestion.

14.3.3 CONSTATATION: ON AVAIT RAREMENT RECOURS AUX RAPPORTS D'ANOMALIES

Contexte

Mis à part deux systèmes, tous ceux que nous avons analysés produisent des rapports renfermant toutes les données. Les gestionnaires de tous les niveaux reçoivent donc une quantité imposante de données qu'ils doivent étudier en entier afin de reconnaître les secteurs à corriger ou à étudier davantage.

Recommandation

- Les refontes des systèmes effectuées par le Ministère devraient comprendre une revue de la faisabilité des rapports d'anomalies. Une étude des usagers pour tous les niveaux de gestion permettrait de reconnaître la possibilité de recourir au rapport d'anomalies.

14.3.4 CONSTATATION: LES EMPLOYÉS N'AVAIENT PAS REÇU DE FORMATION SUFFISANTE EN MATIÈRE D'UTILISATION DES SYSTÈMES D'INFORMATIONS ET DES RAPPORTS

Contexte

La formation officielle offerte aux employés ne comprennait pas toujours des documents sur l'utilisation des systèmes d'information courants et des rapports qu'ils produisaient.

Recommandation

- Il conviendrait d'examiner la justesse de la formation officieuse reçue en cours d'emploi afin qu'elle comprenne des instructions sur l'utilisation des systèmes d'information et des rapports et que l'utilisation réelle soit conforme à l'utilisation

prévue. Au besoin, une formation officielle devrait être dispensée sur l'utilisation des informations fournies par le système.

14.3.5 CONSTATATION: BON NOMBRE DES RAPPORTS DES SYSTÈMES SUR LES CONTRIBUABLES CONTREVENANTS N'ÉTAIENT PAS UTILISÉS

Contexte

Le système DELPAC contrôle les demandes formelles de production des déclarations de l'année courante et d'années antérieures envoyées aux contribuables contrevenants. Seuls quelques-uns des sept rapports DELPAC produits par le système sont utilisés. Tous les rapports étaient néanmoins envoyés d'Ottawa, classés et conservés, ce qui occasionnait du travail inutile pour les employés.

Recommandation

- La distribution des rapports du système DELPAC devrait être revue par la Division du rôle du Bureau principal afin d'établir quels rapports ne sont pas requis par les gestionnaires des centres fiscaux.

14.3.6 CONSTATATION: LES RENSEIGNEMENTS FOURNIS À LA HAUTE DIRECTION N'ÉTAIENT PAS ASSEZ DÉTAILLÉS POUR LUI PERMETTRE DE SURVEILLER ADÉQUATEMENT L'ANCIENNETÉ DES COMPTES À RECEVOIR

Les rapports produits par le système des comptes clients du Ministère et par le système de gestion de l'inventaire des comptes à recevoir (SGICR) fournissent des renseignements sur le nombre de comptes clients recouvrés pendant une période donnée. Ce nombre (la production) correspond à la différence entre le solde d'ouverture des comptes clients et des comptes clients inscrits au système pendant la période, moins le solde de fermeture. Ce calcul comprend, d'une part, les arrivages courants et, d'autre part, le solde d'ouverture. Ainsi, il peut sembler que les comptes les plus anciens ont été réglés.

Le système d'information du Ministère fournit des données mensuelles aux gestionnaires des groupes fonctionnels du Bureau principal et des bureaux de district sur les comptes en souffrance depuis moins de un an, depuis de un à deux ans ou depuis plus de deux ans. D'autres données sont fournies selon le statut, le montant et l'ancienneté. Cependant, si la direction désire une analyse plus approfondie des comptes selon l'ancienneté, des rapports plus détaillés de chaque compte en particulier doivent être analysés. Il est donc difficile pour la haute direction de surveiller et de contrôler l'efficacité des activités de recouvrement au bureau de district.

Recommandation

- Le Ministère devrait mettre au point un système amélioré de classement chronologique des comptes et fournir à la haute direction des données plus précises sur l'ancienneté des comptes clients.

14.3.7 CONSTATATION: UNE GRANDE PARTIE DES RENSEIGNEMENTS CONTENUS DANS LES RAPPORTS SUR LES COMPTES CLIENTS N'ÉTAIT PAS UTILISÉE PAR LES GESTIONNAIRES INTÉRESSÉS

Contexte

Notre revue et nos discussions avec la direction des bureaux de district ont fait ressortir que seulement six des quarante rapports mensuels provenant des divers systèmes liés au contrôle des comptes clients étaient utilisés régulièrement.

Dans chacun des bureaux de district où nous nous sommes rendus, un certain nombre de systèmes locaux indépendants avaient été conçus qui étaient soit manuels, soit automatisés au moyen de micro-ordinateurs. Les systèmes individuels utilisés par les gestionnaires locaux ne garantissaient pas à la haute direction que la politique et les procédures étaient appliquées de façon uniforme.

On ne tenait souvent pas compte de certains rapports en raison des fréquents écarts notés entre les montants déclarés par les différents systèmes. Il découle de nos discussions avec la direction que ce problème est occasionné par les différentes dates d'arrêt de traitement des divers systèmes.

Recommandation

- La Direction générale de la politique et des systèmes devrait revoir l'usage qui est fait des rapports utilisés pour contrôler les comptes clients de manière à fournir des renseignements plus significatifs aux gestionnaires et à faire respecter la politique de recouvrement à l'échelle nationale.

14.3.8 CONSTATATION: DES RAPPORTS SUR LES COMPTES EN VOIE DE RECOUVREMENT N'ÉTAIENT PAS FOURNIS AUX SUPERVISEURS DE NIVEAU INFÉRIEUR À CELUI DE CHEF DE SECTION

Contexte

Dans la structure hiérarchique du Ministère, le niveau le moins élevé est celui de l'unité. Un regroupement d'unités constitue un groupe et un rassemblement de groupes, une section de travail.

Il importe pour la gestion et le contrôle du travail que des données suffisamment détaillées soient fournies aux gestionnaires des niveaux les moins élevés. Nous avons toutefois constaté que les trois principaux systèmes utilisés par la Vérification et les Recouvrements (CINDAC, PAYDAC et CORPAC) ne fournissaient pas de données aux niveaux inférieurs à celui de section de travail.

Recommandation

- Les systèmes nationaux et locaux utilisés par la Vérification et les Recouvrements devraient être révisés au besoin afin de fournir les renseignements pertinents jusqu'au niveau des unités et aux groupes, ainsi qu'aux sections de travail.

14.3.9 CONSTATATION: IL ÉTAIT DIFFICILE DE S'ASSURER QUE LES POLITIQUES DES APPELS ÉTAIENT APPLIQUÉES UNIFORMÉMENT EN RAISON DES DIFFÉRENTS SYSTÈMES LOCAUX DE CONTRÔLE DES APPELS

Contexte

Étant donné l'absence d'un système national de surveillance et de contrôle des activités des appels, chaque bureau de district avait mis au point son propre système. Dans certains cas, ces systèmes étaient manuels et dans d'autres, ils étaient assistés de l'ordinateur (au moyen de micro-ordinateurs ou d'appareils de traitement de textes).

En raison du nombre élevé de systèmes locaux, la haute direction du Ministère ne pouvait s'assurer que les politiques en matière d'appels étaient appliquées de façon uniforme d'un bout à l'autre du pays.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Un système informatisé a été conçu pour les bureaux de district et permettra à la haute direction de s'assurer que les politiques en matière d'appel sont appliquées de façon uniforme dans tous les bureaux de district. Ces étapes devraient être incorporées au système d'information sur les appels qui doit être mis en place en 1985.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 15: ACTIVITÉS DE COTISATION COURANTES 175

15.1 INTRODUCTION 175

15.2 DESCRIPTION DES SYSTÈMES 175

15.2.1 Traitement des formules T1 de déclarations d'impôt sur le revenu des particuliers 175

15.2.2 Comptabilité des acomptes provisionnels 178

15.2.3 Traitement des formules T2 de déclarations d'impôt sur le revenu des corporations 178

15.3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 180

CHAPITRE 15: ACTIVITÉS DE COTISATION COURANTES

15.1 INTRODUCTION

L'article 152(1) de la Loi de l'impôt sur le revenu dispose que «le Ministre doit, avec toute la diligence possible, examiner la déclaration de revenu d'un contribuable pour une année d'imposition.» Ce chapitre traite des activités de cotisation courantes qui constitue l'examen initial de la déclaration d'un contribuable et qui se termine par l'émission de l'avis de cotisation après traitement de la déclaration du contribuable. Les activités faisant partie de ce processus d'établissement des cotisations sont les suivantes:

- comptabilité des acomptes provisionnels; et
- traitement de base des déclarations d'impôt
- formule T1 des déclarations d'impôt des particuliers
- formule T2 des déclarations d'impôt des corporations.

Le traitement des déclarations s'effectue dans les sept centres fiscaux du pays, avant le traitement final sur ordinateur au Centre des données d'Ottawa. Ces centres fiscaux envoient des avis de cotisation aux contribuables et transmettent les demandes d'émission de chèques de remboursement à Approvisionnements et Services Canada.

Les centres fiscaux sont essentiellement des organismes de traitement chargés d'établir les cotisations conformément aux politiques et procédures élaborées par le Bureau principal. Le personnel de ces centres répond également aux lettres de demandes de renseignements des contribuables et traite toute la correspondance relative au classement des déclarations et aux avis de cotisation.

15.2 DESCRIPTION DES SYSTÈMES

15.2.1 Traitement des formules T1 de déclarations d'impôt sur les revenu des particuliers

Le traitement, dans les centres fiscaux, des déclarations d'impôt des particuliers comporte les principales activités suivantes:

- traitement initial et classification;
- établissement de la cotisation;
- conversion des données; et
- correction des erreurs.

La Pièce 15.1 illustre la circulation des formules T1 dans le système. Chaque année, Revenu Canada, Impôt traite environ 15 millions de déclarations d'impôt dans sept centres fiscaux, en utilisant ce que l'on appelle le travail par postes successifs («le pipeline») pour les T1. Le Ministère utilise ces termes pour décrire l'ensemble du processus de production d'un centre fiscal, qui a pour objet de traiter les déclarations des contribuables depuis le moment de leur réception jusqu'à l'établissement des cotisations, la mise à jour des dossiers informatisés, et le classement de tous les documents. Le temps de traitement des déclarations varie en fonction de la complexité de celles-ci, du moment de leur réception, et de l'exactitude avec laquelle le contribuable a rempli sa déclaration.

15.2.1.1 Traitement initial et classification

À la réception des formules T1 aux centres fiscaux, on examine les pièces jointes et annexes afin de s'assurer qu'elles sont présentées dans l'ordre prescrit pour faciliter le traitement à l'étape de l'établissement de la cotisation initiale et à celle de l'informatisation des données. Toutes les déclarations accompagnées de versements sont transmises au Service de comptabilité de caisse pour traitement puis sont acheminées au Service des cotisations.

15.2.1.2 Établissement des cotisations

Après leur passage à la salle du courrier ou au Service de comptabilité de caisse, les formules T1 passent devant un Groupe de répartition où elles sont triées en fonction de leur complexité et transmises aux différents groupes de la Division des cotisations pour traitement.

À cette étape, environ 55 pour cent des formules T1 sont classées dans la catégorie des déclarations «standard». Ce sont les déclarations d'impôt sur le revenu simples et sans problème telles que celles qui indiquent le montant du salaire et un revenu de placement minimum, ainsi qu'une demande de crédit d'impôt foncier et des crédits d'impôt pour enfants. Les autres déclarations sont appelées «déclarations non standard». Les premières ne sont pas vérifiées par les commis aux cotisations et passent directement à l'étape du tri et de la numérotation en vue de leur traitement.

Les déclarations non standard sont vérifiées par les commis aux cotisations qui suivent les procédures et algorithmes décrits dans le Manuel des cotisations. Conformément aux instructions de ce manuel, le commis aux cotisations:

- accordera une déduction;
- refusera une déduction;
- modifiera la déclaration d'impôt afin de la rendre conforme aux renseignements fournis;
- corrigera les erreurs contenues dans une déclaration d'impôt;
- renverra la déclaration à un chef d'unité ou de groupe pour qu'il prenne une décision; ou
- renverra la déclaration au groupe chargé des contacts avec les contribuables.

15.2.1.3 Conversion des données

Les trois principales fonctions de l'étape de conversion des données sont le tri, la numérotation et l'entrée directe des données. Le tri répartit les déclarations entre deux groupes, celui des formules T1 Générale et celui des T1 Spéciale, puis dans celui où

REVENU CANADA

CENTRE FISCAL

TRAITEMENT DE BASE DES T1

les contribuables dont les adresses sont modifiées ou celui des contribuables dont les adresses demeurent inchangées. À la numérotation, on appose sur les déclarations des étiquettes comportant un numéro de repère. Ces étiquettes permettent de retrouver les déclarations aux postes successifs et de s'assurer que toutes celles reçues jusque là sont traitées. À l'étape de l'entrée directe des données, on entre les déclarations dans l'ordinateur.

15.2.1.4 Correction des erreurs

Une fois effectuée la conversion des données, on procède à la correction des erreurs en direct. L'ordinateur est programmé de manière à effectuer un certain nombre de vérifications et de calculs pour s'assurer que les contribuables ont correctement rempli leur déclaration.

Une fois que toutes les erreurs des déclarations ont été corrigées, celles-ci passent par le système d'établissement des cotisations. Au cours de ce traitement, on établit un rapprochement entre elles et les dossiers des contribuables et l'ordinateur effectue un certain nombre de vérifications supplémentaires. Elles sont alors classées dans la catégorie des déclarations réglées (c.-à-d., ne comportant pas d'erreur) ou elles sont rejetées et transmises au Groupe de correction manuelle des erreurs pour être traitées par lui.

À l'exception des annulations, toutes les erreurs sont corrigées manuellement conformément aux instructions du Manuel des cotisations. Seuls les renseignements corrigés sont renvoyés à la Conversion des données pour qu'elle les entre de nouveau dans le système en priorité. Un groupe de contrôle de la qualité de la division revoit le travail des commis à la Correction en direct et à la correction manuelle. À cause du caractère plus complexe du travail en direct, le taux de révision est en général plus élevé que pour les corrections manuelles.

Une fois que les déclarations ont été réglées, on appose dessus des étiquettes de données. On les envoie alors au Rôle, au centre fiscal, pour qu'il les classe. C'est le ministère des Approvisionnements et Services qui envoie les chèques de remboursement et les avis de cotisation connexes; tous les autres avis de cotisation sont envoyés par la Division des services informatiques du Ministère.

15.2.2 Comptabilité des acomptes provisionnels

On ouvre un compte pour chaque contribuable tenu de verser des acomptes trimestriels. Un système informatisé tient un compte distinct des arriérés, des acomptes provisionnels pour l'année en cours et des acomptes pour les années précédentes n'ayant pas fait l'objet d'une cotisation. Lorsqu'il communique les soldes aux contribuables, le système regroupe cependant les paiements d'acomptes provisionnels pour toutes les années n'ayant pas fait l'objet d'une cotisation et présente un rapport distinct sur celles pour lesquelles le contribuable a été imposé et sur les rajustements connexes.

15.2.3 Traitement des formules T2 de déclarations d'impôt sur le revenu des corporations

Il y a environ 600 000 déclarations T2, dont 500 000 concernent des revenus inférieurs à 2,2 millions de dollars. Toutes les T2 sont traitées au centre fiscal d'Ottawa,

qui reçoit les déclarations des corporations ontariennes par la poste. Celles des corporations des autres provinces sont d'abord examinées par d'autres centres fiscaux puis envoyées au centre fiscal d'Ottawa en vue de leur traitement sur ordinateur. Les principales activités qu'implique le traitement d'une déclaration sur T2 sont les suivantes:

- traitement initial et classification;
- établissement de la cotisation;
- conversion des données; et
- correction des erreurs.

15.2.3.1 Traitement initial et classification

À cette étape, on répartit alphabétiquement les déclarations sur T2 entre les catégories suivantes: déclarations modifiées, en deux exemplaires, ordinaires et catégorie du paiement sur production. On examine les annexes et on renvoie certaines formules aux bureaux de district pour qu'ils en assurent le suivi. Toutes les déclarations sont envoyées à la Division des cotisations chargée des T2, à l'exception de celles qui sont accompagnées de versements et qui sont d'abord transmises à la Comptabilité de caisse.

15.2.3.2 Cotisation

Le Service des cotisations exécute deux fonctions importantes:

- identification des T2; et
- établissement de la cotisation initiale pour les T2.

Dans le cadre de la première fonction, on s'assure que la section de l'identité du contribuable sur la formule T2 a bien été remplie (nom, adresse, numéro de compte, etc.). On effectue ensuite le tri des formules nulles, simples, complexes et de celles qui exigent un traitement manuel.

On utilise les procédures suivantes, précisées dans le Manuel des cotisations pour traiter toutes les déclarations nulles, simples et complexes:

- vérifier la section portant sur l'identification;
- vérifier les renseignements de caractères non financiers;
- s'assurer que toutes les annexes appropriées sont jointes;
- s'assurer que les soldes des annexes T2S sont correctement reportés;
- vérifier le taux de déduction accordée aux petites entreprises, les bénéfices de fabrication et de transformation et les crédits d'impôt; et
- vérifier les autres sections telles que celles de l'impôt en main remboursable au titre de dividendes, du compte des déductions cumulatives, du remboursement au titre des dividendes et de l'impôt provincial.

Le Manuel contient des instructions supplémentaires concernant les déclarations qui doivent faire l'objet d'une cotisation établie manuellement (p. ex., sociétés de la Couronne).

15.2.3.3 Conversion des données

Les commis à la conversion des données entrent les renseignements contenus dans les déclarations et les annexes mais n'exécutent aucune fonction de cotisation. Un second groupe de perforateurs répète la même fonction et entre une seconde fois

les données de la déclaration. Ceci permet de faire ressortir les écarts et les erreurs doivent être immédiatement corrigées. Les déclarations entrées dans l'ordinateur et vérifiées sont traitées par les Services informatiques.

15.2.3.4 Correction des erreurs

La Section de la correction des erreurs est composée de deux groupes, celui du Contrôle et celui de l'Inspection.

Le Contrôle reçoit une liste sélective des Services informatiques qui indique s'il s'agit de T2 qui sont réglées, comportent des erreurs, ont été annulées ou ont besoin d'être recyclées. Toutes les déclarations réglées (c.-à-d., ne comportant pas d'erreur) sont rapprochées des étiquettes d'information sur la cotisation qui sont jointes. Elles sont ensuite transmises au Rôle et l'avis de cotisation est expédié à la corporation. Les déclarations comportant des erreurs sont rapprochées des imprimés d'erreur. Ces erreurs sont identifiées par des codes et le Manuel des cotisations fournit les instructions nécessaires pour les corriger.

Le programme CORPAC établit la cotisation pour chaque déclaration en procédant ligne par ligne. Lorsqu'il détecte un écart entre la T2 et le fichier maître, ou lorsqu'une erreur est rejetée par les tests de validité, il genère un message d'erreur et interrompt le traitement de la déclaration. L'erreur initiale doit alors être corrigée et la T2 soumise à un nouveau traitement. Ce processus se poursuit jusqu'à ce que la déclaration soit «réglée». Il peut arriver qu'une déclaration soit traitée de trois à cinq fois avant d'être dénitivement réglée. Le Manuel des cotisations fournit les procédures de correction et les déclarations sont réintégrées dans le système de la même manière que celles qui comportent des erreurs.

15.3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans cette section, nous présentons les constatations auxquelles nous sommes parvenus au cours de l'étude, les mesures prises par Revenu Canada, Impôt à l'égard de certaines lacunes mentionnées dans ces constatations et, le cas échéant, nos suggestions pour améliorer encore la situation.

15.3.1 CONSTATATION: LA RÉVISION DE L'ENSEMBLE DU FONCTIONNEMENT DU TRAVAIL PAR POSTES SUCCESSIFS S'IMPOSAIT

Contexte

Nous avons constaté que les centres fiscaux s'acquittaient de leurs tâches d'une manière raisonnablement efficace, compte tenu du volume des déclarations traitées au cours de la brève période de pointe.

Le Ministère a placé très haut dans l'ordre de ses priorités le traitement des déclarations d'impôt. Néanmoins, nous croyons savoir que le fonctionnement d'ensemble du travail par postes successifs n'a pas été révisé depuis un certain nombre d'années en dépit d'améliorations provisoires apportées à un certain nombre de ces composantes. Ces améliorations sont le fruit des recommandations faites en 1979 par le Comité chargé de concevoir une nouvelle T1.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

La nouvelle formule T1 sera utilisée pour les déclarations d'impôt fiscal 1986 qui seront traitées en 1987.

15.3.2 CONSTATATION: L'ACCÉLÉRATION DU TRAITEMENT DES DÉCLARATIONS AUX ÉTAPES PRÉALABLES À L'INTERVENTION DE L'ORDINATEUR S'IMPOSAIT

Contexte

Au cours des étapes de traitement préalables à l'intervention de l'ordinateur, le nombre des déclarations traitées **initialement** était inférieur à celui des déclarations reçues, ce qui créait un arriéré à chaque étape. La solution à ce problème pourrait consister à traiter aussi rapidement que possible toutes les déclarations jusqu'au stade de l'intervention de l'ordinateur et de les laisser s'accumuler (éventuellement), au stade du traitement informatique. Ceci permettrait de maximiser la production de l'ordinateur. Cela permettrait également de réduire les arriérés dans le système et du même coût, le temps **moyen** de traitement des déclarations.

Par exemple, le Graphique 1 de la Pièce 15.2 montre qu'il était prévu que la production prendrait du retard par rapport aux arrivages, entraînant du même coût un arriéré. Les Pièces 15.3 et 15.4 confirment ce point en montrant les différences entre les arrivages et les traitements des déclarations et les arriérés qui en résultent aux quatre étapes du processus. Le Graphique 1 de la Pièce 15.3 illustre le traitement de la déclaration d'impôt à la salle du courrier. Le Graphique 2 représente son traitement après son passage dans cette salle jusqu'à, non compris, le tri et la numérotation. Le Graphique 1 de la Pièce 15.4 illustre le traitement depuis le tri et la numérotation jusqu'au point où une déclaration attend de passer dans le cycle informatique. Le Graphique 2 représente ce cycle.

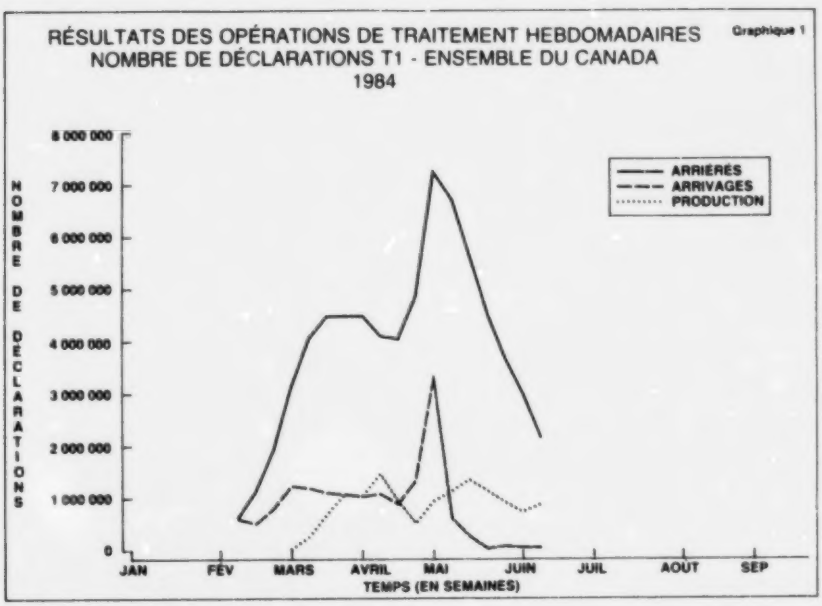
Revenu Canada, Impôt a élaboré des techniques de prévision qui permettent de prédire la période à laquelle seront reçues les déclarations ainsi que leur volume. Les Pièces 15.5 et 15.6 présentent une comparaison entre les arrivages prévus de déclarations d'impôt sur T1 et les arrivages effectifs. Ces pièces couvrent les périodes de traitement de 1981-1982, 1983 et 1984. Elles illustrent également la capacité d'estimation des périodes d'arrivée et des montants de la charge de travail. La capacité de détermination du nombre des déclarations disponibles pour traitement aide à fixer des niveaux de production permettant de maintenir le volume désiré de déclarations en attente.

Au cours de nos entretiens avec Revenu Canada, Impôt au sujet des arriérés, on nous a déclaré que l'accélération du traitement des déclarations aux étapes préalables au traitement sur ordinateur pourrait avoir les conséquences négatives suivantes:

- si l'on réduisait exagérément le volume des déclarations en attente, les caractéristiques de dotation seraient bouleversées, ce qui pourrait obliger à procéder à des mises à pied et de ce fait, avoir un effet négatif sur la décision d'un employé de revenir tous les ans comme employé temporaire.
- Si les défaillances du programme informatisé n'étaient pas détectées avant que plusieurs lots aient été traités, il était parfois nécessaire de soumettre un nombre important de déclarations à un nouveau traitement.

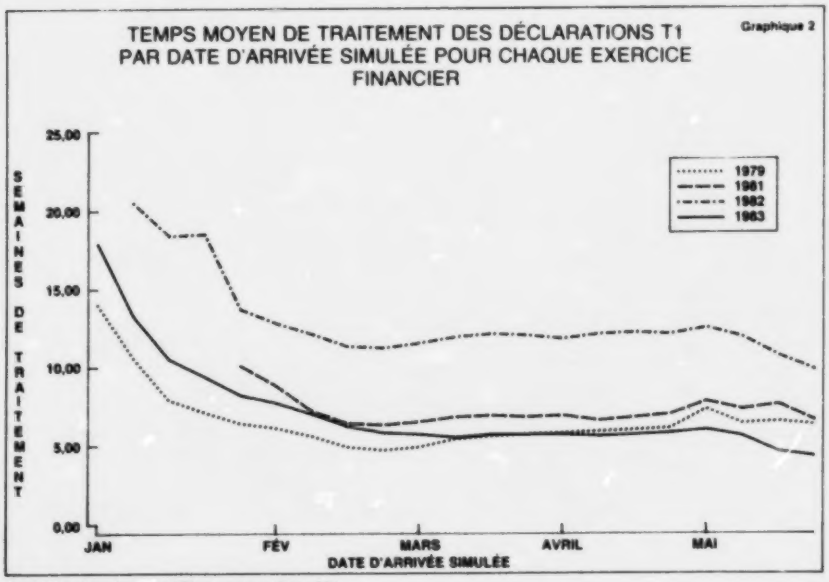
RÉSULTATS DES OPÉRATIONS DE TRAITEMENT HEBDOMADAIRES
NOMBRE DE DÉCLARATIONS T1 - ENSEMBLE DU CANADA
1984

Graphique 1



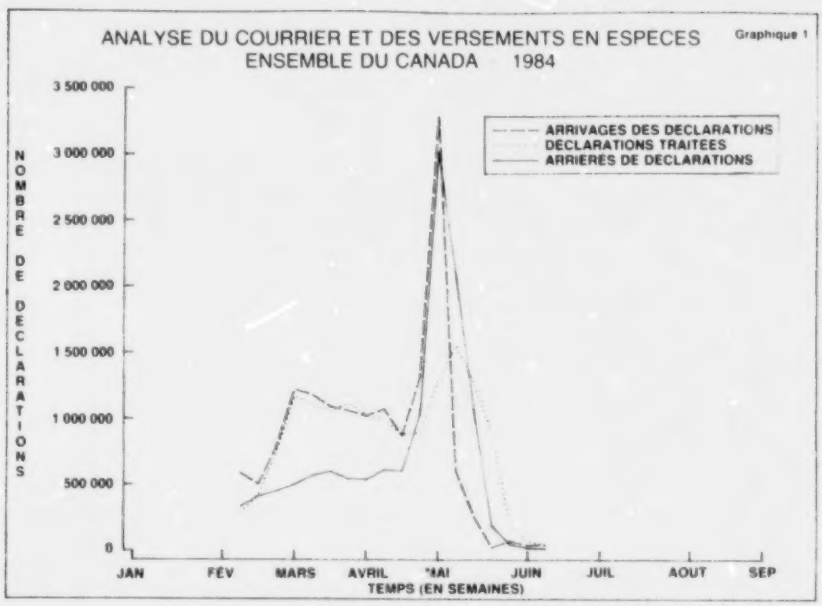
TEMPS MOYEN DE TRAITEMENT DES DÉCLARATIONS T1
PAR DATE D'ARRIVÉE SIMULÉE POUR CHAQUE EXERCICE
FINANCIER

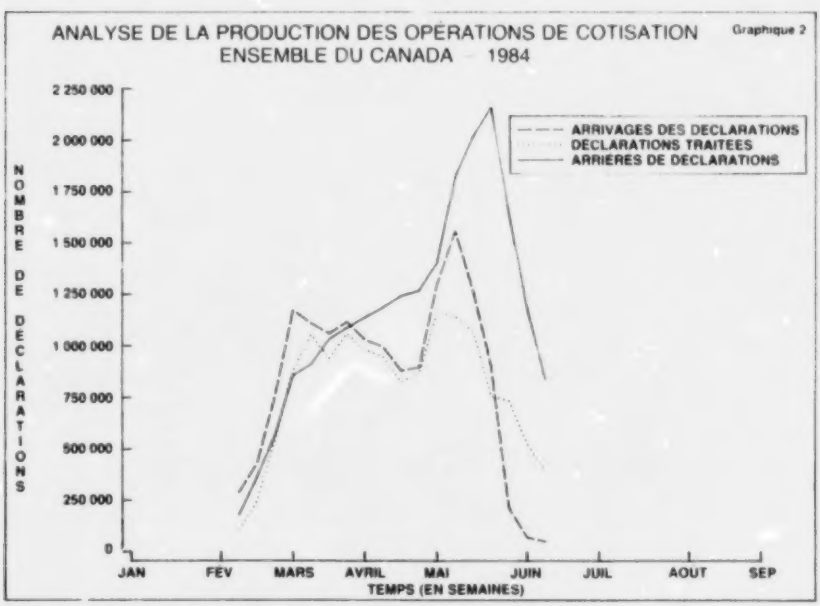
Graphique 2



NOTE: Les données pour 1980 ne sont pas disponibles

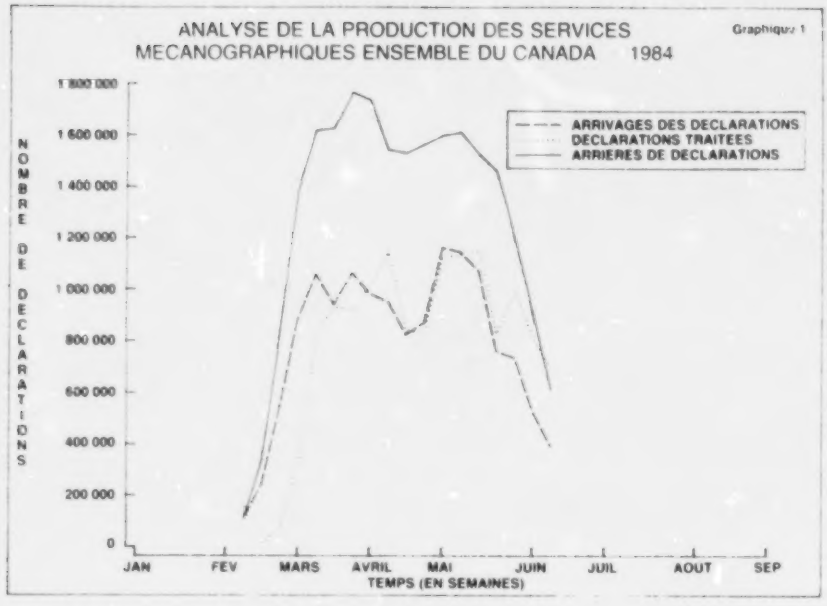
Pièce 15.3

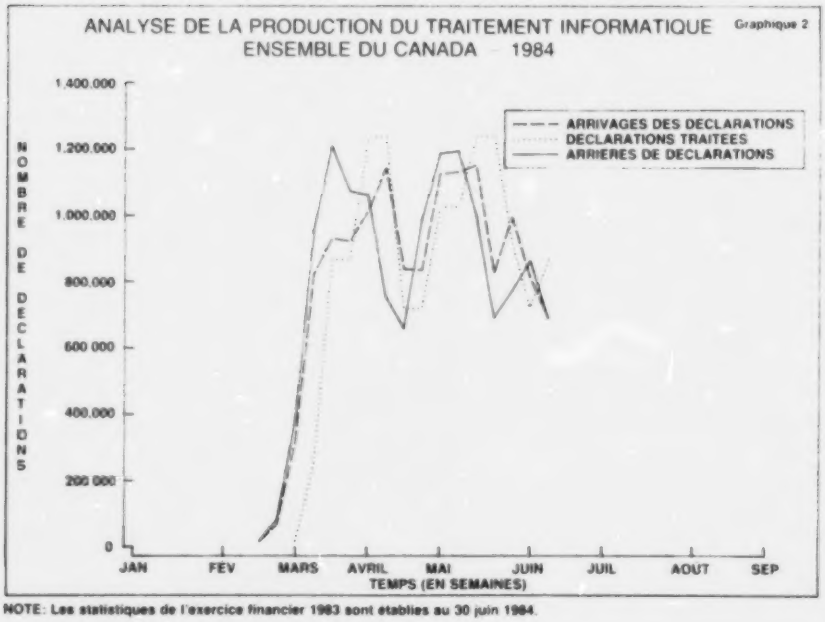




NOTE. Les statistiques de l'exercice financier 1983 sont établies au 30 juin 1984.

Pièce 15.4

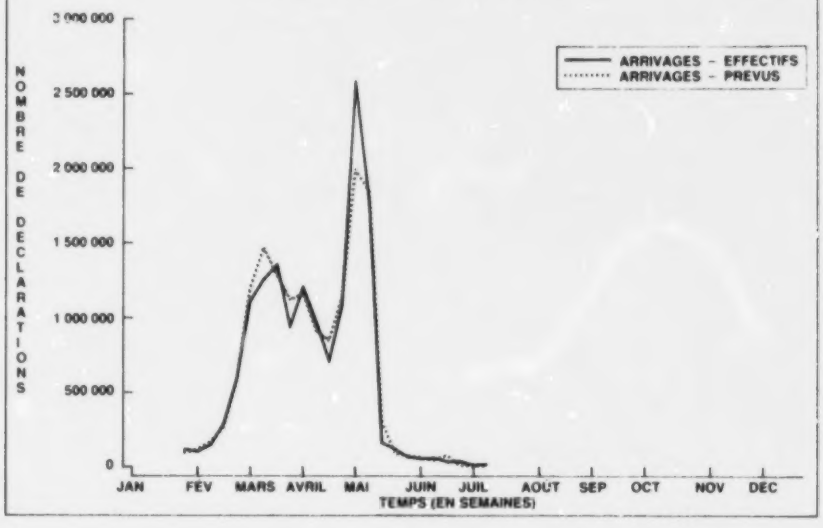




NOTE: Les statistiques de l'exercice financier 1983 sont établies au 30 juin 1984.

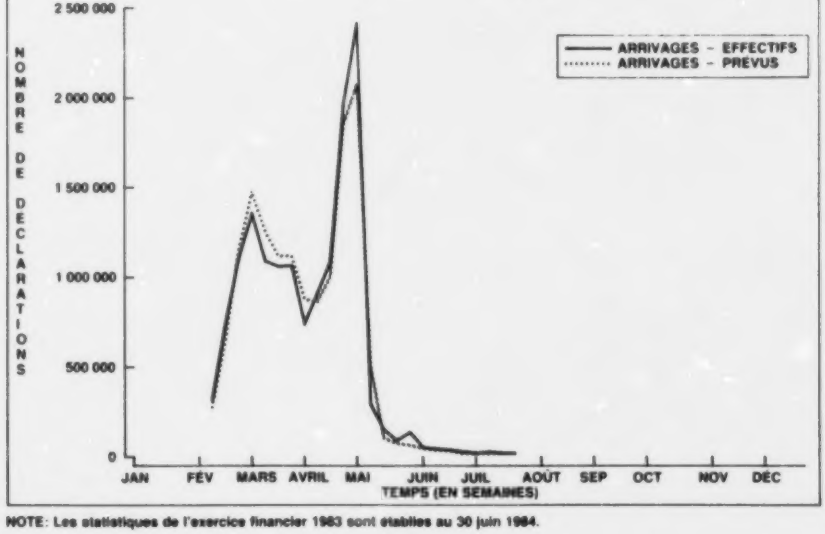
ARRIVAGE EFFECTIF ET PRÉVU DES DÉCLARATIONS T1
ENSEMBLE DU CANADA POUR 1981

Graphique 1



ARRIVAGES EFFECTIFS ET PRÉVUS DES DÉCLARATIONS T1
ENSEMBLE DU CANADA POUR 1982

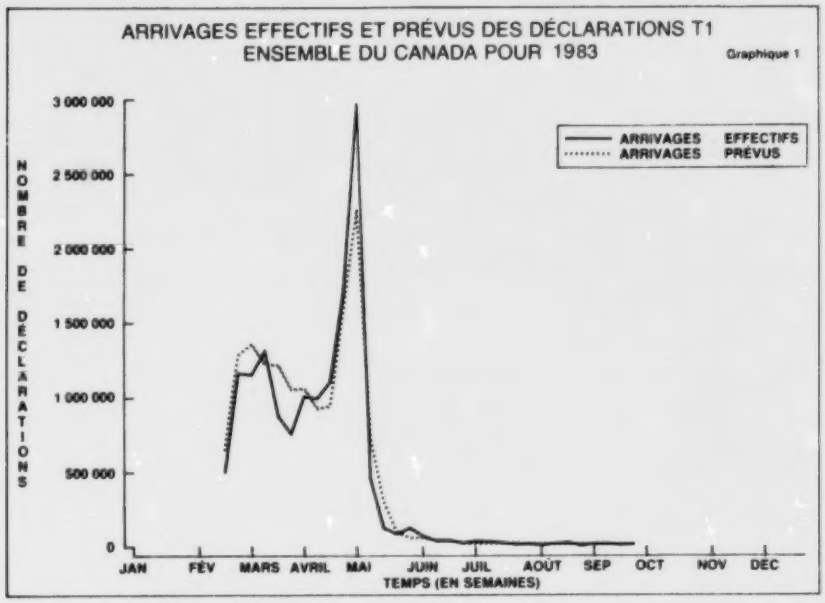
Graphique 2



NOTE: Les statistiques de l'exercice financier 1983 sont établies au 30 juin 1984.

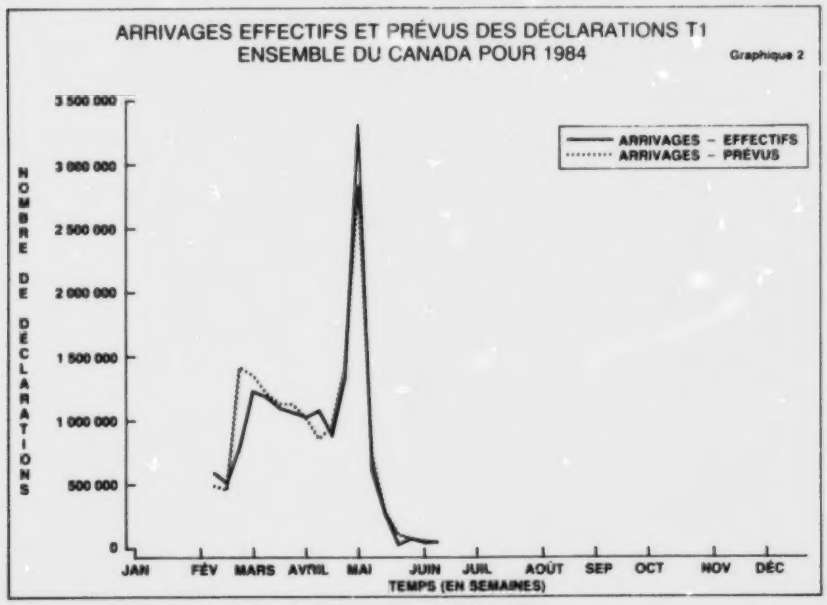
ARRIVAGES EFFECTIFS ET PRÉVUS DES DÉCLARATIONS T1
ENSEMBLE DU CANADA POUR 1983

Graphique 1



ARRIVAGES EFFECTIFS ET PRÉVUS DES DÉCLARATIONS T1
ENSEMBLE DU CANADA POUR 1984

Graphique 2



NOTE: Les statistiques de l'exercice financier 1983 sont établies au 30 juin 1984.

Outre les conséquences négatives possibles mentionnées ci-dessus, Revenu Canada, Impôt a également fait observer qu'un certain pourcentage des arriérés, à n'importe quel moment du processus, est constitué par des déclarations qui ont été retenues dans l'attente de renseignements supplémentaires ou de la correction d'erreurs, et qu'il importe donc de les distinguer des autres lorsque l'on essaie de réduire le volume des arriérés.

Bien que ces observations soient valables, nous sommes parvenus à la conclusion que des progrès étaient encore possibles aux étapes préalables au traitement par ordinateur avec une réduction possible du temps moyen requis pour traiter les déclarations d'impôt.

Recommandations

- Pour que le volume des déclarations traitées soit plus proche de celui des arrivages et pour réduire les arriérés, il conviendrait d'accélérer la formation et la dotation pour toutes les activités relatives aux étapes précédant le traitement par ordinateur, au début de la saison fiscale. Pour cela, il faudrait que les documents didactiques destinés au personnel des services d'évaluation et de données soient préparés plus tôt.
- Il conviendrait d'effectuer une étude destinée à évaluer dans quelle mesure les arriérés pourraient être réduits aux diverses étapes du traitement tout en évitant que les unités de traitement se retrouvent sans travail.

15.3.3 CONSTATATION: LA CAPACITÉ DE L'ORDINATEUR N'ÉTAIT PAS PLEINEMENT UTILISÉE

Contexte

Les ordinateurs du Ministère sont capables de traiter bi-hebdomadairement 2,4 millions de déclarations. Nos études ont montré qu'à certaines périodes, il aurait été possible de traiter 800 000 déclarations supplémentaires, comme le montre la Pièce 15.7. C'est au cours de ces périodes qu'il y a eu une accumulation importante de déclarations en attente et que les opérations de cotisation ont pris du retard.

Recommandation

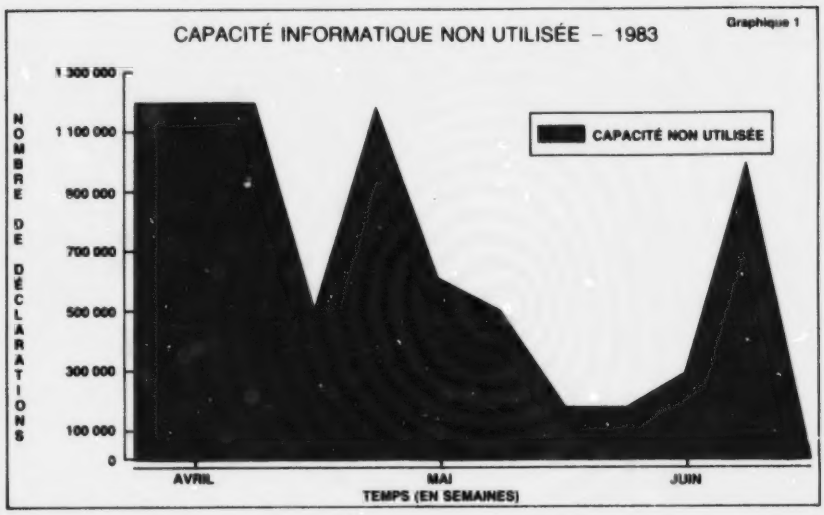
- Le calendrier de production devrait être modifié afin de s'assurer que l'on dispose toujours d'un nombre important de déclarations pour pouvoir les traiter. Toute accumulation de déclarations devrait se produire au moment du cycle de traitement par ordinateur et non aux étapes préalables du processus dans les centres fiscaux.

15.3.4 CONSTATATION: LA PROCÉDURE DE SÉLECTION DES DÉCLARATIONS STANDARD A ÉTÉ APPLIQUÉE À TORT À CERTAINS CONTRIBUABLES

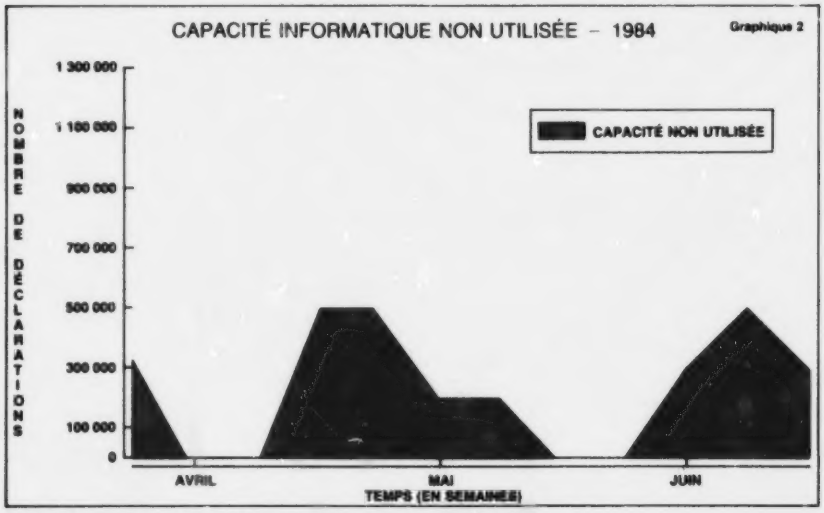
Contexte

La procédure de sélection des déclarations standard est utilisée pour retenir les T1 (standard) qui exigent une vérification manuelle minimale. Ce tri des déclarations permet d'allouer les ressources à l'examen des déclarations plus complexes et de réduire le temps de traitement des déclarations standard.

Graphique 1



Graphique 2



NOTE: Les statistiques de l'exercice financier 1983 sont établies au 30 juin 1984.

À en juger d'après les échantillons prélevés après traitement de toutes les déclarations standard, on peut estimer à 97 pour cent le nombre des déclarations standard pour lesquelles le montant de l'impôt à acquitter ne nécessite aucun changement. Cependant, les quelque trois pour cent des déclarations standard qui auraient dû être modifiées représentent de 250 000 à 270 000 contribuables chaque année. Au cours de l'exercice financier 1983, par exemple, on estime que 144 000 contribuables auraient dû voir le montant de leur impôt réduit en moyenne d'environ 80 $, alors que 113 000 autres auraient dû payer, en moyenne, un supplément de 97 $.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Au début, le Ministère a étendu son examen des déclarations standard pour l'année de traitement 1985 afin de réduire le nombre des contribuables dont la déclaration n'aurait pas dû être classée dans la catégorie standard. Il a par la suite annulé l'élément «standard» du traitement des déclarations.

15.3.5 CONSTATATION: DES RAJUSTEMENTS ONT ÉTÉ APPORTÉS AUX DÉCLARATIONS DES CONTRIBUABLES SANS PRISE DE CONTACT PRÉALABLE AVEC EUX

Contexte

Depuis 1963, le Ministère modifie les déclarations d'impôt afin de tenir compte de l'information déposée ou non, sans prendre contact avec le contribuable pour s'assurer que le rajustement est approprié. Cette politique d'établissement arbitraire des cotisations pratiquée par le Ministère faisait l'objet d'une des plaintes mentionnées dans les mémoires qui nous ont été soumis par de nombreuses entreprises et associations professionnelles.

Pour 1983, des changements ont été apportés au Manuel des cotisations dans un certain nombre de domaines qui donnaient jusqu'alors lieu à des rajustements arbitraires. Dans de tels cas, la prise de contact avec le contribuable est maintenant obligatoire. Cependant, la modification de la politique n'a pas fait l'objet d'un énoncé général et le personnel des centres fiscaux a déclaré qu'il y avait encore un certain nombre de cas dans lesquels le contact aurait dû être établi avec le contribuable, mais ne l'avait pas été.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Le Ministère a déterminé 48 situations additionnelles dans lesquelles des questions seront posées aux contribuables avant l'établissement de la cotisation.

Recommandation

- Il conviendrait de réviser le Manuel des cotisations afin de s'assurer que les nouveaux principes concernant la prise de contact avec le contribuable soient uniformément respectés, que toutes les questions donnant lieu à contestation ont été examinées et que la pratique s'applique à tous les points présentant un caractère matériel.

15.3.6 CONSTATATION: LES ERREURS DES CONTRIBUABLES EN FAVEUR DU MINISTÈRE N'ÉTAIENT PAS TOUJOURS CORRIGÉES

Contexte

Nous avons appris que dans certains cas, lorsqu'ils remplissaient leur formule T1, les contribuables commettaient des erreurs qui avait pour effet de leur faire payer un montant supérieur à la somme due. Certaines parties du Manuel des cotisations comportaient des instructions à l'effet qu'il ne fallait pas tenir compte de ces erreurs.

D'autres parties du même manuel stipulaient cependant clairement que certains types d'erreurs devaient être corrigées, qu'elles soient en faveur du contribuable ou du Ministère.

Dans un certain nombre de cas, le personnel n'a pas jugé utile d'apporter les modifications nécessaires à la déclaration d'impôt afin de réduire le montant à acquitter. En revanche, il procédait toujours aux rajustements en faveur du Ministère.

Recommandation

- Il conviendrait de réviser le Manuel des cotisations afin de s'assurer que toutes les erreurs soient corrigées, qu'elles soient au profit du Ministère ou du contribuable.

15.3.7 CONSTATATION: LA RÉVISION DES PROCÉDURES SUIVIES POUR LES DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS ADRESSÉES AUX CONTRIBUABLES S'IMPOSAIT

Contexte

Lorsque le Ministère désire obtenir des renseignements supplémentaires ou des éclaircissements de la part des contribuables, il leur envoie une circulaire. Sa politique est que les contribuables disposent de 15 jours pour se conformer aux instructions de ces circulaires, sans qu'il soit précisé s'il s'agit de jours ouvrables ou de jours civils. Depuis le milieu de 1984, les contribuables disposent de trois semaines pour répondre. La politique des centres fiscaux est cependant d'attendre 35 jours civils avant d'intervenir. De nombreux mémoires reçus par nous ont fait valoir que la limite de 15 jours était insuffisante.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Le ministère du Revenu national a annoncé que les contribuables disposeraient dorénavant de 30 jours pour répondre aux demandes de renseignements.

15.3.8 CONSTATATION: IL ÉTAIT IMPOSSIBLE DE DÉTERMINER LE STADE DE TRAITEMENT D'UNE DÉCLARATION D'IMPÔT AVANT QU'ELLE NE PARVIENNE À LA FIN DU «PIPELINE»

Contexte

Il était impossible de repérer ou de retrouver des déclarations d'impôt dans un centre fiscal avant qu'elles fassent partie d'un lot de traitement. Il fallait habituellement un minimum de quatre semaines avant de pouvoir les retrouver, si bien que les renseignements supplémentaires envoyés par les contribuables ne pouvaient être associés à leurs déclarations avant que celles-ci ne soient passées par cycle complet et n'aient été rejetées afin d'être corrigées manuellement. Lorsque les contribuables

devaient bénéficier d'un remboursement et qu'ils avaient envoyé des renseignements supplémentaires, leurs déclarations étaient traitées comme des déclarations «erronées», ce qui allongeait de plusieurs semaines le temps total de traitement.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Le Ministère a proposé un système de traitement spécial en direct qui permettra d'utiliser à la fois une correction sur place et un code explicatif. Il prend également des mesures afin d'être capable d'établir qu'une déclaration est en cours de traitement lorsque celui-ci est interrompu à cause d'une erreur ou d'autres problèmes.

Recommandation

- Il conviendrait de réviser les activités de tri, de numérotation et de conversion des données au début du pipeline afin de pouvoir repérer toutes les déclarations d'impôt arrivant au centre, et d'assurer un système d'interception plus efficace. En outre, l'ordinateur pourrait être utilisé pour séparer les déclarations standard des déclarations non standard.

15.3.9 CONSTATATION: LES EXPLICATIONS DES FRAIS D'INTÉRÊT ET DES MODIFICATIONS APPORTÉES AUX DÉCLARATIONS D'IMPÔT ÉTAIENT TROP GÉNÉRALES ET PARFOIS ININTELLIGIBLES

Contexte

Les messages informatisés (versets de cotisation) imprimés sur les avis de cotisation et destinés à expliquer les modifications apportées aux déclarations des contribuables ou les frais d'intérêt étaient souvent trop généraux et parfois inintelligibles.

Comme ces messages fournissaient peu de renseignements, les contribuables éprouvaient beaucoup de difficultés à faire concorder les montants de la cotisation avec ceux qui avaient été indiqués au départ dans la déclaration.

Ces préoccupations paraissaient être universelles; pratiquement toutes les associations commerciales et professionnelles qui nous ont remis un mémoire ont précisé qu'il s'agissait là d'un sujet de plainte particulièrement important.

Au tout début de notre étude, nous avons recommandé au Sous-ministre de prendre des mesures immédiates pour que ces messages soient révisés. Par la suite, le Ministère a créé un groupe d'étude qui a apporté les modifications recommandées aux déclarations d'impôt 1984.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Le Ministère a déclaré que pour l'année fiscale 1984, l'avis de cotisation indiquera le montant imposable révisé. En 1987, les contribuables disposeront de renseignements plus détaillés sur les modifications apportées à leur déclaration et sur les incidences sur le revenu imposable.

Recommandations

- À l'occasion de la revue annuelle des messages informatisés, il conviendrait d'envisager d'inclure une référence à la ligne particulière de la déclaration

d'impôt à laquelle une modification est apportée, et de préciser le montant de cette modification. De plus, le message devrait indiquer le montant du revenu imposable révisé dans tous les cas. Une autre solution possible consisterait à réviser l'avis de cotisation de manière à indiquer le montant imposable revisé.

- Il conviendrait de fournir une explication détaillée des frais d'intérêt.
- Il conviendrait que le Ministère étudie la possibilité d'utiliser ses ordinateurs pour faire concorder le revenu imposable ayant donné lieu à l'établissement d'une cotisation avec celui qui a été déposé, comme le permet le programme T2. A l'heure actuelle, on ne le fait que lorsqu'il y a plus de quatre modifications. De plus, il conviendrait de fournir des détails sur le calcul des frais d'intérêt.

15.3.10 CONSTATATION: L'ÉTAT DES ACOMPTES PROVISIONNELS MANQUAIT DE CLARTÉ

Contexte

Si les contribuables ne soumettent pas la formule prescrite avec le paiement de leurs acomptes provisionnels, ou s'ils ne précisent pas de quelle manière ce paiement doit être alloué, le programme d'ordinateur appliquera ce paiement d'une manière déterminée. Si les contribuables doivent de l'argent pour quelque raison que ce soit, le paiement sera appliqué aux sommes dues. S'ils n'en doivent pas, il sera crédité à titre d'acompte provisionnel.

Après avoir versé un acompte provisionnel ou effectué un paiement au moment du dépôt de leurs déclarations d'impôt, les contribuables reçoivent un état du montant des paiements reçus et du solde du compte. Malheureusement, le solde ainsi indiqué correspond au montant global de tous les acomptes provisionnels pour toutes les années d'impôt pour lesquelles une cotisation n'a pas été fixée. De ce fait, les contribuables sont obligés de calculer les paiements effectués pour chaque année d'impôt, ou d'en tenir un relevé. Pour beaucoup d'entre eux, cela crée une certaine confusion et ils ont du mal à déterminer le montant correct des acomptes provisionnels versés lorsqu'ils remplissent leur déclaration d'impôt à titre de particulier.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Le Ministère a déclaré que la formule de versement et l'état de compte seront complètement refondus pour l'année de traitement 1986.

15.3.11 CONSTATATION: LES FORMULES T1 NE COMPORTAIENT AUCUN EMPLACEMENT DÉSIGNÉ QUI PERMETTE DE DEMANDER D'APPLIQUER LES REMBOURSEMENTS À L'ANNÉE SUIVANTE

Contexte

Les contribuables peuvent demander que les remboursements soient reportés sur l'année suivante. Ils peuvent en faire état dans leur déclaration d'impôt mais la formule T1 ne comporte aucun emplacement réservé à cet effet.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

La formule T1 1984 a été modifiée de manière à ce que les contribuables disposent d'un emplacement désigné dans lequel indiquer qu'ils souhaiteraient que

leur remboursement soit transféré au compte d'un conjoint. Le Guide T1 explique maintenant comment les contribuables peuvent demander l'application des remboursements aux impôts de l'année suivante.

15.3.12 CONSTATATION: LES CONTRIBUABLES QUI UTILISENT DES ESCOMPTEURS D'IMPÔT NE REÇOIVENT PAS DE DÉCLARATION ÉTIQUETÉE L'ANNÉE SUIVANTE

Contexte

Le système remplace l'adresse du contribuable par celle de l'escompteur, si bien que, l'année suivante, comme le contribuable ne dispose pas d'une déclaration étiquetée, le traitement de sa déclaration n'est pas aussi rapide qu'il pourrait l'être autrement. De plus, le chèque de remboursement et l'avis de cotisation sont directement envoyés à l'escompteur, si bien que le contribuable n'est pas tenu au courant du fait que l'escompteur peut avoir reçu des fonds supplémentaires. Il ne sait pas non plus combien de temps il a fallu pour que ces remboursements soient effectués.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Le Ministère étudie actuellement la possibilité de capter deux adresses et de n'utiliser celle de l'escompteur que pour l'envoi du chèque de remboursement.

Recommandation

- Il conviendrait que le Ministère revise le système actuel de manière à envoyer les avis de cotisation directement aux contribuables qui utilisent des escompteurs, afin de leur permettre de savoir le temps pris pour traiter leur déclaration.

15.3.14 CONSTATATION: LE TRAITEMENT DE CERTAINES FORMULES T2 A ÉTÉ RETARDÉ

Contexte

Au cours de notre étude, on stockait un certain nombre de T2 parce que le Manuel des cotisations et le programme T2 n'avaient pas été révisés de manière à en permettre le traitement.

Lorsque nous avons discuté de ces retards avec le Ministère, on nous a déclaré qu'ils étaient liés à la loi adoptée le 19 avril 1983, loi qui avait des incidences sur les dépenses de crédit d'impôt à l'investissement faites après cette date. La sanction royale avait été donnée le 19 juin 1984 et, plutôt que d'effectuer deux mises à jour des systèmes à quelques mois d'intervalle, on avait incorporé l'ensemble des modifications à la mise à jour de juillet 1984. Pour 1985, la conversion a été fixée au mois d'avril. La législation rétroactive ayant une incidence sur les T2 retardera la programmation des ordinateurs et entraînera une accumulation des déclarations d'impôt. Au chapitre consacré à la politique fiscale, nous examinons le processus de préparation du budget et son incidence sur l'administration de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Recommandation

- Il conviendrait d'élaborer des procédures de révision du Manuel des cotisations et du programme T2 afin d'éviter des retards excessifs.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 16: RÔLE 197

16.1 INTRODUCTION 197

16.2 DESCRIPTION DES SYSTÈMES 197

16.2.1 Bureau principal 197

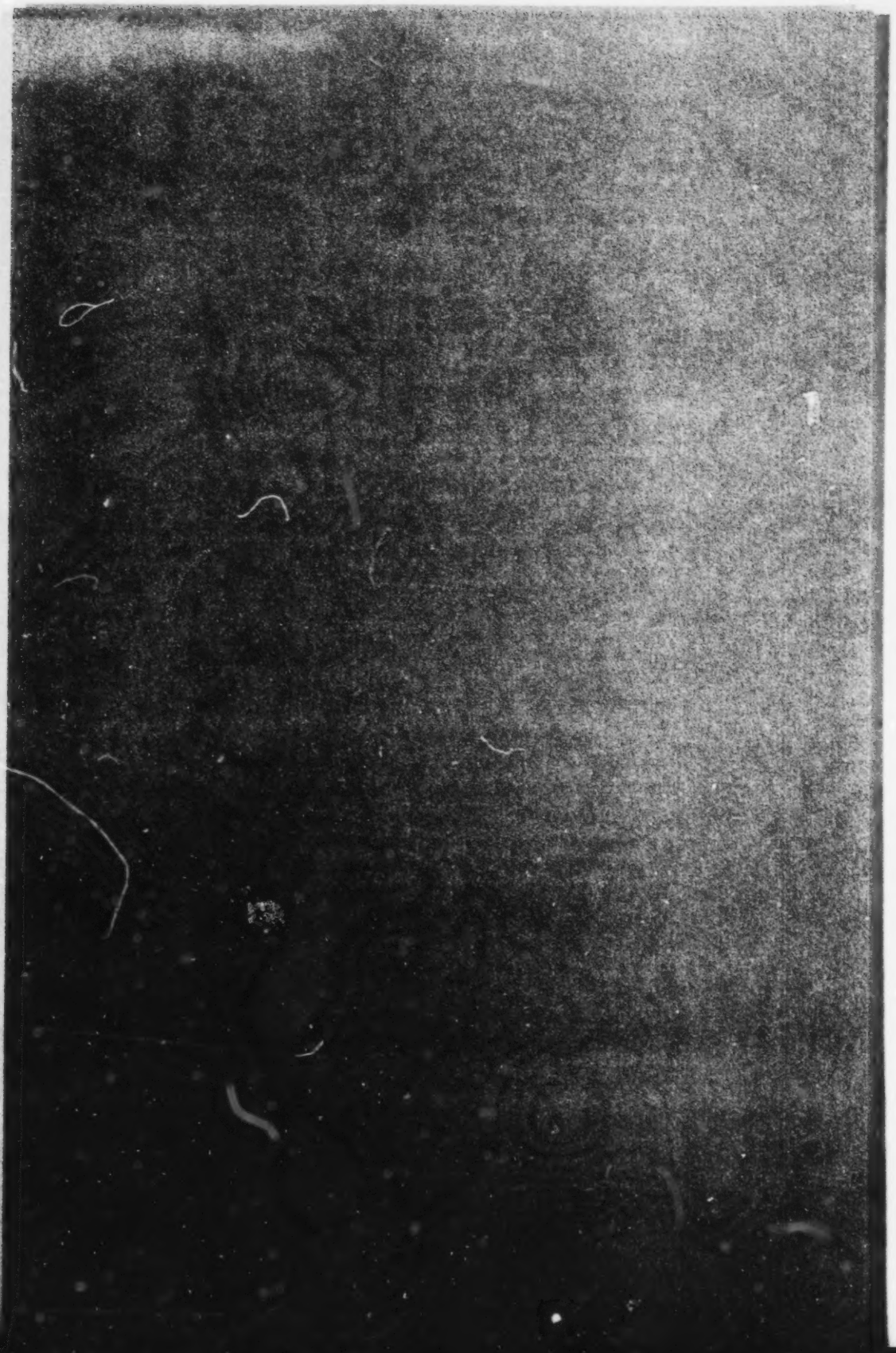
16.2.2 Centres fiscaux 197

16.2.3 Bureaux de district 199

16.2.4 Programmes de rapprochement et de mesures de contrainte 199

16.2.5 Sécurité 199

16.3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 200



CHAPITRE 16: RÔLE

16.1 INTRODUCTION

Le present chapitre traite des responsabilites de la fonction du rôle (le Rôle). Il porte principalement sur les declarations d'impôt des contribuables par opposition à celles des corporations. La principale fonction du Rôle est de garder les dossiers sur les contribuables. Il classe les declarations, les retire sur demande et les reclasse. Ces activites sont menées dans les centres fiscaux, à l'exception des bureaux de district d'Ottawa et de Toronto, qui s'occupent de leurs propres dossiers. Le Rôle exécute également d'autres projets visant à identifier les non-declarants et les contribuables qui ont declare un revenu moins eleve, ainsi que les mesures de contrainte relatives à ces contribuables.

Afin d'ameliorer le service aux contribuables en général et le processus de traitement des dossiers en particulier, le Ministère a instauré la Division de l'accès aux documents fiscaux (DADF) au debut de 1982. Cette Division avait conçu, et était en voie de mettre en place, un certain nombre de changements visant à ameliorer le niveau de service aux contribuables. Nos discussions avec les employés du Ministère ont fait ressortir que la mise en place de ces changements allait bon train et devait apporter des ameliorations marquées à l'efficience et l'efficacité des opérations du rôle.

16.2 DESCRIPTION DES SYSTÈMES

Les fonctions du Rôle sont executees par des groupes d'employés au Bureau principal, dans les bureaux de district et dans les centres fiscaux. Ces fonctions sont decrites ci-apres.

16.2.1 Bureau principal

La Division du rôle est divisee en deux sections au Bureau principal. La Section des programmes et procédures d'inscription s'occupe principalement des aspects de l'identification des contribuables liés à la production des déclarations d'impôt et aux systèmes de traitement de ces declarations. La Section de l'identification et de l'observation s'occupe d'établir des programmes de mesures de contrainte ou d'observation qui peuvent être appliqués à l'échelle nationale.

16.2.2 Centres fiscaux

Il incombe aux unités de classement d'un centre fiscal de classer les déclarations T1, de les retirer sur demande, de les classer à nouveau et d'annexer la correspondance ou autre documentation aux dossiers pertinents.

Les dossiers T1 étaient auparavant classés par ordre alphabétique; mais le Ministère a commencé à classer les déclarations de 1984 par ordre numérique. Ce changement devrait comporter de nombreux avantages. Le temps consacré au classement initial sera considérablement réduit étant donné que les déclarations ne devront plus être triées. Le temps d'extraction pourra lui aussi être réduit puisqu'il sera plus facile de retrouver un numéro d'identification que de choisir le bon nom parmi une liste de plusieurs noms semblables.

Pendant notre étude, un nouveau système de prêt en direct des dossiers a été adopté. Ce système vise à améliorer le procédé de demande des dossiers. Un autre nouveau système dernièrement mis au point par la Division de l'accès aux documents fiscaux, le système des revenus et des déductions, devrait diminuer considérablement la charge de travail.

L'Unité de la sélection de la correspondance d'un centre fiscal sélectionne la correspondance générale des contribuables, y compris les demandes de rajustements de déclarations et des cotisations. Lorsque l'unité reçoit des renseignements d'un contribuable qui touchent une déclaration produite, mais qui n'a pas encore fait l'objet d'une cotisation, elle met au système une interception. Cette interception fait rejeter la déclaration au moment où elle est traitée de sorte que les renseignements supplémentaires puissent y être indiqués lorsque la déclaration sera traitée à nouveau.

L'Unité des services aux contribuables traite les demandes ordinaires des contribuables comme les demandes de renseignements sur les remboursements et les demandes de photocopies des déclarations d'impôt sur le revenu. Le temps de réponse est habituellement inférieur à 10 jours.

L'Unité de l'observation traite de certaines des mesures d'exécution relatives aux déclarations T1 liées aux programmes de rapprochement et de mesures de contrainte du Ministère, qui seront décrites plus loin dans le présent chapitre. Elle s'occupe également des mesures d'exécution relatives aux déclarations T2.

L'Unité des T2 s'occupe de la plupart des fonctions liées aux déclarations T2 d'impôt sur le revenu des corporations, ce qui comprend le classement, le prêt, les demandes de renseignements sur les remboursements et la fourniture de doubles des déclarations.

L'Unité des déclarations de renseignements est chargée de tenir les dossiers des déclarations T3, T4 et autres déclarations de renseignements.

L'Unité des services internes offre une gamme de services aux employés du rôle comme les demandes internes de photocopies, la coordination des demandes d'un nombre considérable de dossiers et la recherche des déclarations égarées.

L'Unité du tri et de la distribution exploite un service de messagerie à l'intérieur des sections du rôle du centre fiscal. Étant donné le caractère confidentiel des renseignements qui y sont conservés, ce secteur ne peut pas être desservi par le système ordinaire du courrier du Ministère.

16.2.3 Bureaux de district

L'Unité de l'identification et de l'observation de chaque bureau de district est responsable des mesures visant à inciter les contribuables qui n'ont pas produit de déclarations de se conformer à la loi. Ces mesures comprennent le suivi des renseignements provenant du Internal Revenue Service qui indique les paiements fait de sources américaines à des résidents du Canada. En outre, les unités assurent le suivi de particuliers ou de compagnies qui demandent le remboursement de la taxe d'accise sur l'essence afin de s'assurer qu'ils produisent également une déclaration d'impôt. Ces unités doivent de plus retracer des contribuables à la demande d'autres divisions du Ministère et exécuter des projets visant l'identification des non-déclarants, qui sont décrits ci-dessous. Dans notre chapitre sur les Enquêtes spéciales, nous formulons des recommandations sur un programme qui inciterait tous les contribuables à produire leurs déclarations d'impôt.

16.2.4 Programmes de rapprochement et de mesures de contrainte

Le Ministère exécute des programmes de mesures de contrainte et deux genres de programmes de rapprochement – le rapprochement informatique et le rapprochement divers.

Le programme de rapprochement informatique est un programme informatisé de rapprochement de tous les T4 produits par les employeurs pour un contribuable donné et de l'enregistrement du fichier maître T1 pour ce contribuable. S'il y a écart, des nouvelles cotisations sont établies ou des imprimés sont produits et envoyés au bureau de district qui communiquera avec le contribuable. Ce programme identifie principalement les contribuables qui n'ont pas déclaré la totalité de leurs revenus.

Le programme de rapprochement divers est un programme manuel qui revoit les feuillets de renseignements comme les T5, les T3 et les T4A afin de déterminer si le revenu indiqué sur ces formules a été déclaré par le contribuable. Le rapprochement manuel est nécessaire puisque ces feuillets de renseignements n'ont pas de numéros d'identification commun, comme le numéro d'assurance sociale du contribuable.

L'objectif premier des projets de mesures de contrainte est d'identifier les non-déclarants et d'assurer un suivi à leur égard. Ces projets sont conçus à partir de renvois et d'indices ou de connaissances de diverses industries.

Les employés du Rôle sont tenus d'expliquer aux contribuables la marche qu'ils entendent suivre et les conséquences possibles pour le contribuable. Le contribuable doit avoir toutes les chances possibles de se conformer à la loi.

16.2.5 Sécurité

En tant que gardien des déclarations d'impôt, le Rôle est chargé de prendre les mesures qui s'imposent pour protéger le caractère confidentiel des renseignements dans les dossiers. Les mesures de sécurité mises en place par les centres fiscaux où nous nous sommes rendus sont décrites dans le rapport détaillé sur le Rôle et le Traitement des données. Voici certaines de ces mesures:

- accès contrôlé aux immeubles;
- identification personnelle;

- accès contrôlé au secteur du Rôle;
- sécurité au moyen de mots de passe;
- sécurité du contrôle des dossiers.

16.3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans cette section, nous présentons les conclusions auxquelles nous sommes parvenus dans le cadre de notre étude, les mesures prises par Revenu Canada, Impôt à l'égard de certaines des lacunes mentionnées dans ces constatations et, le cas échéant, nos suggestions pour améliorer encore la situation.

16.3.1 CONSTATATION: LES EMPLOYÉS DES BUREAUX DE DISTRICT DOIVENT ATTENDRE LONGTEMPS AVANT D'OBTENIR LES DOSSIERS DONT ILS ONT BESOIN POUR RÉPONDRE AUX QUESTIONS DES CONTRIBUABLES

Contexte

Un employé du bureau de district doit attendre au moins une semaine avant de recevoir un dossier des centres fiscaux. Il lui faut également une semaine pour déterminer l'emplacement du dossier si ce dernier a été prêté par le Rôle du centre fiscal. Et lorsque l'employé a déterminé où se trouve le dossier, il lui faut attendre encore avant de le recevoir. Les retards dans la réception des dossiers ont occasionné beaucoup de frustrations chez les contribuables. Nous avons reçu un certain nombre de mémoires qui déploraient cette situation. La Chambre de commerce du Canada nous a écrit:

> «Il y a plusieurs années, le gouvernement, sans doute pour des raisons de politique, a décentralisé les centres de données fiscales. La décentralisation a donné lieu à un nombre considérable d'inefficacités et a suscité le ressentiment des contribuables. Les contribuables sont très frustrés lorsqu'on leur apprend qu'ils devront attendre plusieurs semaines avant de recevoir une réponse à leur question.»

En raison des problèmes connus dans le transfert des dossiers aux bureaux de district, de nombreux contribuables nous ont écrit pour suggérer que les centres fiscaux devraient retourner les dossiers aux bureaux de district. Le Ministère a retardé les mesures possibles parce que des progrès technologiques ont rendu désuet le besoin de déménager les dossiers. Pour s'assurer que les mesures prises sont suffisantes, le Ministère contrôle les effets de l'initiative technologique qui a été prise et qui est en voie d'être mise en place.

Recommandations

- Le Ministère devrait établir des objectifs précis en matière de niveau de service qui définissent le nombre maximum de jours qui peuvent s'écouler avant de communiquer avec un contribuable qui a demandé un renseignement, par exemple cinq jours, et surveiller de près si cet objectif est atteint.

- Un processus de contrôle devrait être mis en place pour évaluer si les changements apportés au système ont ramené les retards dans le transfert des dossiers à un niveau qui permette aux employés du bureau de district d'avoir accès assez rapidement aux renseignements requis.

16.3.2 CONSTATATION: LE NIVEAU DES RESSOURCES CONSACRÉES AUX PROGRAMMES DE RAPPROCHEMENT DIVERS AVAIT CONSIDÉRABLEMENT BAISSÉ

Contexte

Compte tenu des tendances dans le nombre de rajustements divers et la valeur en dollars des diverses récupérations, le Ministère semble avoir réduit considérablement le nombre de rapprochements divers de déclarations T5 et d'autres déclarations de renseignements au cours des dernières années. La diminution constante du nombre de rajustements divers a été causée par le manque de ressources qui pouvaient être affectées au programme. Un des principaux soucis du Ministère est que, contrairement aux feuillets T4, le numéro d'assurance sociale du contribuable ne doit pas être indiqué sur les feuillets T5. Cela augmente considérablement la difficulté de rapprocher ces feuillets.

En 1984, le Ministère a embauché un grand nombre d'étudiants pour effectuer des rapprochements manuels. L'objet de ce projet spécial était de déterminer si la totalité des revenus de placement avait été déclarée. Au mois de janvier 1985, le projet avait permis d'effectuer 12 000 rajustements aux déclarations de contribuables et produit des revenus de 9,7 millions de dollars à partir des 20 millions de dollars de revenu de placement déclarés sur des feuillets de renseignements T5 indiquant des montants de 100 $ ou plus.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

L'évaluation du projet de rapprochement divers appuie le besoin de mettre sur pied un programme à large échelle de rapprochement des 36 millions de feuillets divers prévus pour 1985-1986, programme qui devrait produire environ 30 millions de dollars de recettes fiscales additionnelles. Mis à part les 64 000 contribuables qui avaient apparemment omis de déclarer la totalité de leurs intérêts, 119 000 avaient apparemment omis de produire une déclaration d'impôt. D'après ces résultats, le Ministère compte étendre son programme de rapprochement.

Recommandations

- Le Ministère devrait déterminer le niveau approprié de ressources à consacrer à l'avenir au rapprochement, y compris songer davantage à l'informatisation des rapprochements divers.
- Le Ministère devrait recommander des changements aux règlements afin que les numéros d'assurance sociale puissent être utilisés sur les feuillets.

16.3.3 CONSTATATION: LES MESURES D'EXÉCUTION DE LA PRODUCTION DES DÉCLARATIONS PORTAIENT ESSENTIELLEMENT SUR LES CONTRIBUABLES QUI DEVAIENT DE L'ARGENT

Contexte

En avril 1983, la Direction générale de la revue de la gestion a publié un rapport intitulé «L'exécution de la production des déclarations». Ce rapport indique que, pour les années d'imposition 1978, 1979 et 1980, 624 338 non-déclarants avaient été identifiés. De ceux-ci, 489 050 ont réagi aux mesures de contrainte en produisant une déclaration ou en fournissant des renseignements pour modifier la cotisation qui avait été établie. Pour cette période de trois ans, l'augmentation nette de l'impôt se chiffrait à 236,7 millions de dollars. Le rapport a toutefois fait ressortir que 46 pour cent des déclarations produites étaient des déclarations sans impôt exigible ou à remboursement.

Pour faire suite aux constatations du rapport de la Revue de la gestion, le Ministère a conçu un projet visant à tracer le portrait-type du contribuable contrevenant. Ainsi, les programmes d'observation pourraient mieux reconnaître les déclarations portant des impôts exigibles. Un tel portrait n'a pas été tracé pour identifier les contribuables qui ont droit à un remboursement.

Recommandations

- Les contribuables à qui le Ministère doit des sommes importantes devraient au départ recevoir la même attention que les contribuables qui doivent au Ministère des sommes importantes.
- Le Ministère devrait continuer à chercher à réduire le nombre de déclarations sans impôt exigible décelées grâce à ses programmes d'observation.

16.3.4 CONSTATATION: DANS CERTAINS BUREAUX DE DISTRICT, LE CONTRÔLE DE L'ACCÈS AUX DOSSIERS DES CONTRIBUABLES N'ÉTAIT PAS SUFFISANT

Contexte

Certains bureaux de district avaient mis en place des procédures de demande et de distribution des dossiers qui aidaient à s'assurer que les employés ne recevaient que les dossiers qu'ils étaient en droit d'obtenir. Bien que ces procédures avaient été adoptées principalement pour simplifier le traitement des dossiers, elles permettaient également d'avoir un meilleur contrôle sur l'accès aux dossiers. Les procédures d'autres bureaux de district n'apportaient pas cette garantie.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

De nombreux principes directeurs en matière de sécurité ont été élaborés pour l'accès aux dossiers au moyen du système en direct des revenus et des déductions. Les employés ont reçu une formation pour le nouveau système et des mots de passe à deux niveaux de sécurité qui permettront de raffiner davantage le système au besoin.

Recommandation

- À mesure que le Ministère met en place de nouveaux systèmes, il devrait vérifier si les contrôles des bureaux de district et des centres fiscaux sont suffisants pour que seuls les employés qui ont besoin des dossiers pour s'acquitter de leurs fonctions y aient accès.

16.3.5 CONSTATATION: LE TRAITEMENT DE LA CORRESPONDANCE DES CONTRIBUABLES DOIT ÊTRE AMÉLIORÉ

Contexte

Le nouveau système en direct des revenus et des déductions a été mis en place pour le traitement des déclarations T1 de 1983. Ce système permet d'avoir rapidement accès aux renseignements sur les revenus et les déductions pour les diverses fonctions des cotisations et des demandes de renseignements et de l'examen au bureau d'un bureau de district. Il permet également de réduire le nombre de demandes de dossiers de contribuables. Ce système devrait réduire les ressources nécessaires à l'accès aux données des dossiers des contribuables ainsi que le temps requis pour classer les renseignements sur les contribuables.

Selon la direction des centres fiscaux, le système ne permettait pas d'indiquer que la correspondance reçue d'un contribuable était en voie de traitement. Le système des revenus et des déductions ne donnait pas le nom de la personne ou du groupe qui avait reçu la correspondance, n'indiquait pas que la correspondance avait été reçue ou si elle était en voie de traitement. Si des renseignements supplémentaires avaient été demandés au contribuable et si ce dernier les avait fournis, il était impossible de coordonner la demande de renseignements et la réception de ceux-ci à moins qu'ils n'aient été reçus par le fonctionnaire qui les avait demandés. En pareil cas, le système établissait automatiquement une nouvelle cotisation sans les renseignements supplémentaires, car le système ne permettait pas d'indiquer que les renseignements supplémentaires avaient été demandés.

Recommandations

- Le Ministère devrait voir immédiatement à ce que les politiques et systèmes actuels relatifs au traitement de la correspondance soient appliqués uniformément.
- La Direction générale de la politique et des systèmes du Ministère devrait déterminer le nombre de cas pour lesquels le traitement de la correspondance des contribuables dans les centres fiscaux occasionne des problèmes. Si le problème est de taille, il faudrait changer les systèmes de façon à assurer, lorsque la correspondance de contribuables est traitée, que l'établissement de la nouvelle cotisation est retardé jusqu'à ce que les questions soulevées dans la correspondance aient été réglées.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 17: VÉRIFICATION **207**

17.1 INTRODUCTION 207

17.2 LE PROCESSUS DE VERIFICATION 207

17.2.1 Sélection des déclarations 207

17.2.2 Examen de vérification 208

17.2.3 Etablissement final des résultats de la vérification 208

17.3 PROFIL DES ACTIVITES DE LA DIRECTION DE LA VERIFICATION 208

17.3.1 Charge de travail en matière de vérification 208

17.3.2 Etendue des vérifications 212

17.3.3 Changements du revenu résultant des vérifications 212

17.4 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 213

CHAPITRE 17: VÉRIFICATION

17.1 INTRODUCTION

Ce chapitre porte sur la fonction de vérification de Revenu Canada, Impôt, qui a trait à la vérification des déclarations d'impôt de certains contribuables.

Les vérificateurs du Ministère ont énormément de contacts avec les contribuables, et comme l'initiative de ces contacts est prise par le Ministère plutôt que par le contribuable lui-même, cela crée immédiatement une atmosphère de confrontation. Il n'y a donc rien de surprenant à ce qu'une si grande partie des critiques exprimées par le public à l'égard du Ministère à la fin de 1983 et au début de 1984 aient visé les pratiques du personnel de vérification.

17.2 LE PROCESSUS DE VÉRIFICATION

Le processus de vérification est un élément fondamental du régime d'autocotisation. Il porte essentiellement sur les entreprises et les professionnels constitués ou non en corporation, et implique l'examen des dossiers et des autres documents afin de vérifier les renseignements inscrits sur les déclarations d'impôt de certains contribuables.

Au moment où nous avons effectué notre étude, environ 3 200 personnes appartenaient à la fonction de vérification, et 2 300 d'entre elles avaient des responsabilités qui exigeaient une formation professionnelle en comptabilité. Le reste de ces employés appartenait au groupe de l'administration des programmes. Environ 5 pour cent de ce personnel était affecté au Bureau principal, et les autres aux bureaux de district.

17.2.1 Sélection des déclarations

La sélection des déclarations destinées à être vérifiées s'effectue de plusieurs manières. Tous les contribuables sont classés par catégorie en fonction du type de déclaration produite, du montant du revenu et de la nature de leur travail ou de leur emploi. La sélection des dossiers appartenant à ces diverses catégories en vue de les soumettre à une vérification se fait en fonction de procédures de tri informatisées et est également une question de jugement de la part des vérificateurs. Dans le cas des entreprises, par exemple, ce tri implique des comparaisons de données financières avec celles d'entreprises similaires et avec les déclarations des années précédentes.

Outre le processus de tri, les déclarations d'impôt sont également choisies en vue d'une vérification dans le cadre de «projets de vérification». Dans la majorité des

cas, ce processus est destiné à sélectionner les dossiers qui permettront d'accroître le revenu imposable. Dans ces cas-là, on vérifie les déclarations d'un groupe particulier de contribuables pour s'assurer du degré d'observation. Les autres facteurs de sélection comportent les renseignements fournis par des dénonciateurs, ceux qui sont recueillis grâce à d'autres vérifications et d'autres sources d'information extérieures.

17.2.2 Examen de vérification

La vérification des dossiers et des documents annexés d'un contribuable se fait habituellement à son lieu d'affaires. Cette vérification comporte essentiellement un examen de la déclaration d'impôt courante du contribuable, des annexes et des états financiers, ainsi qu'une revue des rapports de vérification antérieurs.

17.2.3 Établissement final des résultats de la vérification

La politique du Ministère exige du vérificateur qu'il discute avec le contribuable du rajustement envisagé de sa déclaration avant d'émettre un avis de nouvelle cotisation. Si le contribuable conteste la nouvelle cotisation proposée, la base de rajustement est examinée par le Groupe de revue de la vérification au bureau de district. Le Bureau principal revoit lui-même certaines questions. Si, le Groupe de revue juge le rajustement approprié, on émet un avis de nouvelle cotisation.

17.3 PROFIL DES ACTIVITÉS DE LA DIRECTION DE LA VÉRIFICATION

Nous avons examiné l'information fournie par la base de données du Ministère et les rapports de vérification pour nous faire une idée d'ensemble de la charge de travail, du champ des vérifications et des résultats obtenus grâce à elles.

17.3.1 Charge de travail en matière de vérification

Il y a trois types de Sections de la vérification aux bureaux de district. La Section de la vérification sur place est responsable de la vérification des contribuables dont les entreprises leur assurent des revenus bruts se situant entre 100 000 $ et 600 000 $. La Section des dossiers d'entreprises s'occupe des contribuables dont les revenus bruts se situent entre 600 000 et 12 millions de dollars, et la Section des dossiers de base est responsable de la vérification des entreprises dont les revenus annuels dépassent 12 millions de dollars. La vérification des contribuables dont les revenus sont inférieurs à 100 000 $ est assurée par la Section de l'examen au bureau de la Division de la validation et des recouvrements.

Le personnel de ces trois sections ont effectué, en moyenne, 65 000 vérifications par an au cours des exercices financiers 1981 à 1983, comme nous le montre la Pièce 17.1. Environ 77 pour cent de ces vérifications ont donné lieu à des rajustements à la hausse, 3 pour cent à des rajustements à la baisse, et 20 pour cent n'ont donné lieu à aucune modification.

ÉTENDUE DES VÉRIFICATIONS PAR RÉGION
VÉRIFICATIONS SUR PLACE, VÉRIFICATION DES ENTREPRISES ET VÉRIFICATION DES DOSSIERS DE BASE
EXERCICE FINANCIER

	1981			1982			1983		
	Déclarations reçues[1]	Déclarations vérifiées	% de vérification	Déclarations reçues[1]	Déclarations vérifiées	% de vérification	Déclarations reçues	Déclarations vérifiées	% de vérification
ATLANTIQUE	135 046*	3 223	2,38	138 962	4 096	2,94	142 578	4 382	3,07
QUÉBEC	311 715	7 388	2,37	325 554	7 254	2,22	342 858	7 744	2,25
ONTARIO	619 790	17 760	2,86	642 779	16 671	2,59	673 023	18 145	2,69
OUEST	690 112	17 293	2,50	740 035	15 675	2,11	790 085	14 611	1,84
ENSEMBLE DU CANADA (Note 1)	1 756 663	45 664	2,59%	1 847 330	43 696	2,36%	1 948 544	44 882	2 30%
RAJUSTEMENT (Note 2)	26 656	—	—	25 848	—	—	29 624	—	—
ENSEMBLE DU CANADA Pièce 2 (Révisée)	1 783 209	45 664	2,56%	1 873 178	43 696	2,33%	1 978 168	44 882	2,26%
AUTRES CATÉGORIES (Note 3)		19 335			19 724			22 733	
TOTAL – TOUTES CATÉGORIES ET TYPES		64 999			63 420			67 615	

* Le chiffre des déclarations reçues par la région de l'Atlantique a été rajusté afin de tenir compte de l'estimation à la hausse du nombre de T1 de catégorie 6.

Note 1 – Tient **uniquement** compte des T2 et T1 de catégorie 3, 4, 5 et 6 reçues et vérifiées. (Source: Rapport sur les opérations de vérification)
Note 2 – Le rajustement tient compte de l'augmentation des déclarations reçues
Note 3 – Les autres vérifications comprennent les autres T1, les déclarations de personnes décédées; les T3 et les organismes de charité, etc. (Source: Rapport sur les opérations de vérification)

T2 et T1 – Étendue de la vérification par palier de revenu 1981-1983

TOUTES CATÉGORIES DE VÉRIFICATION AU CANADA	ARRIVAGES DE DÉCLARATIONS			PALIERS EN DOLLARS SUR TROIS ANS				TAUX DE VÉRIFICATION Pourcentage par rapport au nombre de déclarations reçues		
				Limite inférieure		Limite supérieure				
	1981	1982	1983	Minimum (000 $)	Maximum (000 $)	Minimum (000 $)	Maximum (000 $)	1981	1982	1983
Déclarations T2										
PALIER DE REVENU I	270	208	205	200 000 $	300 000 $	illimité	illimité	30,74	32,69	44,88
II	1 709	1 401	1 615	25 000	35 000	200 000 $	300 000	28,50	28,84	31,27
III	5 614	4 425	4 287	7 000	11 000	25 000	35 000	18,61	19,57	17,66
PALIER DE REVENU IV	26 062	24 175	24 645	1 500 $	2 200 $	7 000 $	11 000 $	14,35	13,68	14,39
V	88 625	85 789	77 506	300	500	1 500	2 000	7,25	7,30	6,90
PALIER DE REVENU VI	29 834	80 792	92 355	125 $	200 $	300 $	500 $	3,31	3,07	3,21
VII	264 945	314 394	361 577	0	0	125	200	1,33	1,29	1,30
Déclarations T1										
Catégorie 5										
PALIER DE REVENU I	27 381	24 030	24 487	300 $	500 $	illimité	illimité	5,66	5,86	6,48
PALIER DE REVENU II	55 242	40 071	40 036	125 $	200 $	300 $	500 $	5,55	4,81	5,56
III	105 100	82 912	96 906	50	75	125	200	3,73	3,79	4,46
IV	501 432	580 209	601 009	0	0	50	75	1,21	1,21	1,22
Catégorie 4										
PALIER DE REVENU I	12 397	10 825	10 103	300 $	500 $	illimité	illimité	5,50	4,75	4,37
PALIER DE REVENU II	17 588	11 811	9 416	100 $	200 $	300 $	500 $	4,88	3,67	5,27
III	43 295	37 903	44 428	50	75	125	200	2,40	2,93	3,66
IV	86 586	98 148	101 842	0	0	50	75	0,63	0,57	0,60
Catégorie 3										
PALIER DE REVENU I	176 973	157 581	173 232	25 $	35 $	illimité	illimité	2,59	2,11	1,89
II	129 760	148 445	236 233	0	0	25 $	35 $	1,57	1,65	1,82
Catégorie 6	48 004	48 275	40 662	TOUS NIVEAUX DE REVENUS				4,19	5,73	1,46

Vérification des déclarations T1 et T2

Vérifications des T1 et des T2	Données réelles 1979-80	Données réelles 1980-81	Données réelles 1981-82	Données réelles 1982-83	Budget 1983-84
Années-personnes	3 563,3	3 626,8	3 679,4	3 682,1	3 485,8
Coûts en $					
Salaires	75 663 196	80 547 017	93 497 442	105 714 113	106 100 567
Voyages	4 340 524	5 077 332	5 875 713	5 979 818	6 436 203
Autre	5 583 879	6 263 404	6 199 265	7 276 567	7 549 227
Coûts totaux en $	85 587 599	91 887 753	105 572 420	118 970 498	120 086 017
Avantages et données mesurables					
Population des contribuables	1 668 341	1 756 512	1 847 330	1 948 544	2 010 595
Dossiers vérifiés et évalués	60 575	58 671	62 784	60 070	39 057 [a]
Étendue (vérification) (5)	3.6	3,3	3,4	3,1	1,9 [a]
Changement du revenu net en 000 $	2 152 630	2 182 753	2 600 679	2 998 380	3 320 103
Changement de l'impôt net en 000 $	550 434	548 926	684 081	792 934	867 220
Coûts et avantages unitaires					
Coût par année-personne en $	23 885	25 336	28 693	32 311	34 450
Coût par dossier vérifié en $	1 413	1 566	1 682	1 981	3 075
Coût par $ de modification de revenu en cents	4	4,2	4	4	3,6
Coût par $ de modification de l'impôt en cents	15,6	16,7	15,4	15	13,8
Changement de revenu par dossier vérifié en $	35 537	37 203	41 422	49 915	85 007 [a]
Changement de l'impôt par dossier vérifié en $	9 087	9 356	10 896	13 200	22 204 [a]
Changement de l'impôt par $ de changement du revenu en cents	26	25	26	26	26
Changement revenu/impôt – rapport	3,9:1	4,0:1	3,8:1	3,8:1	3,8:1
Rapport avantages/coût	6,4:1	6,0:1	6,5:1	6,7:1	7,2:1

(a) Cas

Les vérifications sur place représentaient 66 pour cent des 65 000 vérifications; et les proportions des rajustements en ce qui concerne la Section de vérification sur place étaient semblables aux résultats pour toutes les sections.

Au cours de chacune de ces trois années, environ 20 000 vérifications d'entreprises ont été effectuées. Le nombre de celles qui ont donné lieu à un rajustement à la hausse est passé de 76 pour cent à 81 pour cent au cours de cette période. En 1984, moins de 2 pour cent de ces vérifications ont donné lieu à des rajustements à la baisse et 17 pour cent n'ont donné lieu à aucune modification.

On a effectué, chaque année, environ 2 000 vérifications de dossiers de base. Une proportion beaucoup plus élevée (83 pour cent) de ces vérifications plus importantes et plus complexes ont donné lieu à des rajustements à la hausse. Le nombre des vérifications, dans cette catégorie, qui n'ont donné lieu à aucun changement est tombé de 15 pour cent en 1981 à 12 pour cent en 1984; celles qui ont fait l'objet d'un rajustement à la baisse sont passées de 3 à 4 pour cent.

17.3.2 Étendue de vérification

Sur les 16 millions de déclarations produites chaque année, deux millions environ sont candidates à une vérification. (4,5 millions de déclarations sont non imposables et 8,5 millions proviennent de contribuables dont les impôts sont retenus à la source, et ne font donc en général pas partie de la charge de travail en matière de vérification.) L'étendue moyenne des vérifications au Canada a diminué. En 1973-1974, 7,35 pour cent des corporations ont fait l'objet d'une vérification; en 1980-1982, il y en a eu 4,07 pour cent. La vérification des travailleurs indépendants est tombée de 2,23 pour cent à 1,91 pour cent au cours de la même période. La Pièce 17.2 fournit de plus amples détails sur l'étendue des vérifications pour les exercices financiers 1981, 1982 et 1983.

17.3.3 Changements du revenu net résultant des vérifications

En 1984, le changement total du revenu net a dépassé 3,7 milliards de dollars répartis comme suit: 57 pour cent provenaient des vérifications de dossiers de base, 23 pour cent des vérifications d'entreprises et 20 pour cent, des vérifications sur place.

Le taux des résultats obtenus grâce au processus de vérification par rapport au coût entraîné par ces opérations est ce qu'on appelle le rapport avantages/coût. Ce rapport se calcule en divisant le changement net de l'impôt par les coûts totaux (y compris coûts directs et indirects de main-d'oeuvre, frais de voyage et autres coûts). Il a fluctué entre 6,0:1 et 6,7:1 au cours des exercices financiers 1980 à 1983; en d'autres termes, les coûts ont été couverts six fois en 1980 et 6,7 fois en 1983 par l'augmentation nette des impôts résultant des vérifications (voir Pièce 17.3).

Les rapports avantages/coût variaient selon la catégorie des déclarations. Par exemple, on a calculé les rapports avantages/coût suivants pour l'exercice financier 1983:

- Déclarations T1 d'entreprises 3,0:1
- Déclarations T2 (2,5 M $ à 12,0 M $) 6,3:1
- Déclarations T2 (plus de 12,0 M $) 17,7:1

17.4 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans cette section nous présentons les conclusions auxquelles nous sommes parvenus au cours de l'étude, les mesures prises par Revenu Canada, Impôt à l'égard de certaines des lacunes mentionnées dans ces constatations et, le cas échéant nos suggestions pour améliorer encore la situation.

17.4.1 CONSTATATION: L'ÉTENDUE DES VÉRIFICATIONS N'ÉTAIT PAS SUFFISANTE POUR EMPÊCHER L'AUGMENTATION DES CAS D'INOBSERVATION CHEZ LES CONTRIBUABLES

Contexte

Un grand nombre des cadres supérieurs du Ministère interrogés par nous se sont déclarés très inquiets du fait que le degré d'inobservation de la loi des contribuables avait considérablement augmenté et que la confiance du public dans le régime d'autocotisation serait entamée. Une fois perdue, cette confiance serait très difficile à regagner. Le Ministère estime que le rapport actuel avantages coûts serait maintenu même si des ressources supplémentaires étaient accordées à la Direction de la vérification. Cette opinion tient à sa conviction que l'inobservation chez les contribuables augmente et que l'étendue des vérifications est insuffisante. Pour appuyer le régime d'autocotisation, il est indispensable de maintenir les vérifications à un niveau minimum, de manière à ce que les contribuables ne s'engagent pas dans des activités motivées par des questions de fiscalité pour la simple raison qu'ils sont convaincus que le Ministère ne les soumettra pas à une vérification. Bien que celui-ci n'ait pas préparé d'analyse de l'augmentation **marginale** des recettes fiscales qui découlerait de l'affectation de ressources supplémentaires à la vérification, il semble que l'étendue de la vérification, en tant que pourcentage des déclarations d'impôt, est faible. D'après les renseignements que nous avons obtenus dans les bureaux de district, nous estimons que les impôts additionnels découverts par chaque nouveau vérificateur représenteraient au moins le double des coûts directs et indirects, et pourraient aller jusqu'à représenter cinq fois le montant de ces coûts.

Recommandations

- Il conviendrait que le Ministère accroisse la productivité du personnel de vérification en introduisant de nouvelles procédures et un recours plus généralisé à la technologie des micro-ordinateurs.
- Il conviendrait de recruter du personnel de vérification supplémentaire jusqu'à ce qu'on arrive au point où le dernier des nouveaux vérificateurs ne peut recouvrer que trois fois le montant de ses coûts directs et indirects.
- Il conviendrait d'orienter ce personnel de vérification supplémentaire vers les secteurs où le recouvrement d'impôts additionnels est plus élevé.

17.4.2 CONSTATATION: ON N'A PAS FAIT UNE DISTINCTION SUFFISAMMENT NETTE ENTRE L'ÉVITEMENT FISCAL ET L'ÉVASION FISCALE

Contexte

La distinction entre l'évasion fiscale et l'évitement fiscal n'est pas toujours claire. L'évasion fiscale implique la fraude, le vol, la présentation erronée de faits ou des actes

analogues, tous destinés à éviter l'observation de la Loi de l'impôt sur le revenu. Les contribuables coupables d'évasion fiscale sont passibles de pénalités, d'amendes ou de peines de prison.

L'évitement fiscal est une réduction des impôts autrement payables et est le fait de contribuables qui organisent leurs affaires de manière à obtenir cette réduction ouvertement et avec communication intégrale des documents. Dans une large mesure, ces réductions ou ces évitements sont non seulement sanctionnés par la politique gouvernementale, par la loi ou par les pratiques administratives des autorités fiscales, mais ils sont en fait favorisés par diverses formes d'encouragements fiscaux. Certaines tentatives d'évitement fiscal résistent à l'examen judiciaire le plus attentif. Dans d'autres cas, elles sortent du cadre de la politique fiscale et ne donnent aucun résultat lorsqu'elles sont portées devant les tribunaux.

La position officielle du Ministère est exprimée dans sa circulaire d'information 73-10R. Par exemple, au paragraphe 49, on peut lire:

> «Il faut remarquer que la division de l'Évitement fiscal n'éprouve aucun intérêt soutenu envers les cas où un contribuable, à la recherche d'un avantage fiscal, a choisi d'emprunter une voie que la loi indique clairement ou n'interdit pas expressément et a appliqué cette décision d'une façon concrète. En effet, le Ministère estime n'avoir aucune responsabilité particulière à l'égard d'une forme quelconque de planification fiscale consistant à organiser ses propres affaires de façon sérieuse et ouverte, dans le cadre de la loi, de façon à maintenir les impôts à un minimum.»

En dépit de la position adoptée dans cette circulaire, la distinction faite dans la pratique par le Ministère entre l'évasion fiscale et l'évitement fiscal paraissait manquer de clarté aux contribuables et à leurs conseillers. Dans certains cas, il était considéré que l'inobservation était aussi bien synonyme d'évasion que d'évitement fiscal. La confusion entre ces deux types d'activité a peut-être été aggravée par des déclarations telles que la citation suivante empruntée à une étude du Ministère intitulée: «Ressources pour l'Administration de l'impôt sur le revenu»:

> «Dans le passé, l'écart fiscal était dû à l'inobservation de personnes qui ne déclaraient pas de revenu, à celles qui ne produisaient pas de déclaration d'impôt et à celles qui s'adonnaient à une planification fiscale plus ou moins légale. Aujourd'hui, le recours de plus en plus courant à des spécialistes de la fiscalité et l'augmentation de l'impôt et des dépenses gouvernementales font que l'évitement fiscal est devenu un phénomène fort répandu. Dans le cas de la planification fiscale, le contribuable organise ses affaires de manière à réduire ses impôts au minimum, sans sortir du cadre de la loi. Lorsqu'il y a évitement fiscal, cependant, il s'efforce d'organiser ses affaires de manière à bénéficer des encouragements fiscaux tout en essayant de ne pas payer d'impôts. Dans la majorité des cas, il est impossible d'atteindre simultanément ces deux objectifs et le contribuable se trouve alors dans une situation illégale. Les procédures utilisées sont aussi diverses que les subtilités d'interprétation de la loi le permettent, mais pour ceux qui réussissent, les avantages financiers sont considérables.»

Un exemple intéressant de cette confusion croissante avait trait à un changement d'exercice financier. La Loi de l'impôt sur le revenu dispose que les contribuables ne peuvent changer d'exercice financier qu'avec l'autorisation du Ministère. Le Bulletin d'interprétation consacré à cette question précise que le Ministère n'autorisera un changement que s'il est justifié par des raisons d'affaires valables. Les économies ou le report de l'impôt sur le revenu n'entrent pas dans cette catégorie. Cette position (que le Ministère étudie actuellement) contredit le paragraphe 10(13)(3) du Manuel des opérations de l'Impôt qui stipule que:

> «bien que l'économie d'impôt soit une raison commerciale valable pour changer un exercice financier, il ne faut jamais accorder de changement à l'exercice pour cette raison».

L'effet de cette confusion sur le public apparaît clairement dans le mémoire de l'Institute of Chartered Accountants de l'Île-du-Prince-Édouard, dans lequel on peut lire ces lignes:

> «Les contribuables qui exploitent au maximum les ressources de la planification fiscale ont l'impression qu'on les traite comme des criminels. Les nouvelles cotisations dont ils font l'objet reflètent cette attitude et les vérificateurs ont tendance à établir une cotisation pour toutes les zones grises, ce qui donne l'impression que si la cotisation est élevée on s'attend à recouvrer finalement des sommes encore plus importantes. En outre, il est manifeste que le fait de laisser entendre qu'on a l'intention d'imposer une cotisation élevée est souvent utilisé comme outil de négociation pour amener les contribuables à accepter un montant plus réduit auquel ils n'auraient pas autrement nécessairement donné leur accord.»

Nous avons discuté dans le détail la question de l'évitement fiscal et de l'évasion fiscale avec des fonctionnaires de Revenu Canada, Impôt sans parvenir à nous mettre finalement d'accord sur une définition. Nous estimons cependant qu'il est indispensable que toutes les publications ministérielles soient modifiées de manière à tenir compte des principes exprimés dans la Déclaration des droits du contribuable.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

La Déclaration des droits du contribuable publiée par le ministre du Revenu national le 28 février 1985 déclarait que:

> «Vous avez le droit d'organiser vos affaires de façon à payer le minimum d'impôt requis selon la Loi.»

Recommandation

- Il conviendrait de clarifier la distinction entre évitement fiscal et évasion fiscale et de bien le faire comprendre aux fonctionnaires du Ministère comme aux contribuables.

17.4.3 CONSTATATION: LE PERSONNEL DE VÉRIFICATION A TROP MIS L'ACCENT SUR LES RECOUVREMENTS D'IMPÔT

Contexte

Les responsabilités du vérificateur l'incitent à penser que son degré de réussite est fonction des rajustements qu'il trouve pour augmenter le revenu imposable du

contribuable. Ceci peut donner lieu à des accusations de zèle excessif – plainte qui apparaît fréquemment dans un grand nombre de mémoires et de lettres reçus par nous. C'est ainsi que le Comité conjoint de l'Association du barreau canadien et de l'Institut canadien des comptables agréés a déclaré:

> «Bien que le cadre juridique de l'administration du régime fiscal canadien soit important, les pratiques administratives de Revenu Canada et le comportement de ses fonctionnaires et de ses employés est tout aussi important, voire plus. L'impression du public que Revenu Canada et ses employés font preuve d'un zèle excessif et font preuve d'une absence totale de souplesse et de sensibilité, semble se répandre. D'après notre expérience, l'attitude et les méthodes de Revenu Canada ont profondément changé au cours de ces dernières années. Nous avons le sentiment que de plus en plus souvent, Revenu Canada considère avec méfiance les déclarations et les documents soumis par les contribuables et leurs conseillers.
>
> La déclaration qui précède exagère certainement les choses. La plupart des employés de Revenu Canada sont courtois, honnêtes, compétents et raisonnables. Néanmoins, nous avons constaté, à l'expérience, que le nouveau problème décrit par nous se rencontre de plus en plus fréquemment à tous les niveaux de Revenu Canada.»

Bien que la notion d'une importance excessive accordée aux recouvrements d'impôt ou du zèle exagéré des vérificateurs de Revenu Canada, Impôt soit, de par sa nature même, subjective et ne puisse être quantifiée au sens statistique du terme, le nombre de plaintes reçues à ce sujet et les impressions que nous avons retirées de nos propres entretiens avec le personnel du Ministère ont montré que son attitude traduisait effectivement un déséquilibre malsain.

Ceci a été confirmé par l'étude sur l'attitude du personnel qui précisait que:

- 37 pour cent des vérificateurs considéraient qu'on les avait encouragés à se montrer plus durs, et 24 pour cent d'entre eux estimaient qu'ils auraient dû se montrer très sévères dans l'établissement de cotisations rétroactives sur quelques années; et
- 66 pour cent des vérificateurs considéraient que leur rendement était fondé sur le montant des recettes encaissées grâce à eux.

Le fonctionnement des Enquêtes spéciales implique le recours à des techniques spéciales de traitement des cas relativement rares où une évasion fiscale de caractère criminel est soupçonnée et nous ne voyons donc pas d'intérêt particulier, sur le plan du perfectionnement à ce que les vérificateurs passent un certain temps dans ce groupe. Nous craignons qu'une trop grande familiarisation avec ce domaine pourrait les amener à accorder trop d'importance au recouvrement des impôts et à acquérir l'impression qu'un nombre disproportionné de contribuables sont malhonnêtes. Il n'en demeure pas moins indispensable de s'assurer que le personnel qui ne fait pas partie des Enquêtes spéciales a reçu une formation suffisante pour déterminer les cas qui devraient être confiés à ce service.

Nous considérons qu'il devrait être mis fin à la pratique actuelle consistant à affecter pendant un certain temps certains vérificateurs aux Enquêtes spéciales, dans le cadre de leur perfectionnement professionnel, et que les Enquêtes spéciales de-

vraient constituer une carrière distincte à Revenu Canada, Impôt. Aux Etats-Unis, par exemple, la fonction des Enquêtes spéciales constitue une carrière totalement distincte.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Les lignes directrices relatives à l'évaluation du rendement et aux vérifications, publiées à la fin de 1984 disposent que le rendement individuel ne doit pas se mesurer en fonction des augmentations du revenu imposable.

Recommandation

- Il conviendrait de mettre fin à la pratique consistant à faire passer, par roulement, des employés aux Enquêtes spéciales.

17.4.4 CONSTATATION: L'IMPORTANCE EXCESSIVE ACCORDÉE AUX RECOUVREMENTS RÉALISÉS PAR ANNÉE-PERSONNE PEUT AVOIR ENCOURAGÉ LE RECOURS À DES QUOTAS OFFICIEUX

Contexte

L'importance excessive accordée aux recouvrements réalisés par année-personne dans l'évaluation du rendement des bureaux de district ou des sections expose le Ministère à des abus. Nous comprenons qu'il soit nécessaire de recourir à ce principe pour mesurer les résultats des projets et des programmes de vérification et pour répartir les ressources. Nous estimons cependant que certains gestionnaires ont donné trop d'importance à ces statistiques en en faisant un critère de l'évaluation de chaque vérificateur.

En 1983, le bureau de district de Kitchener a imposé un quota de recouvrements par année-personne à ses vérificateurs et a évalué le rendement en fonction de cette statistique. À en juger de notre revue des autres bureaux de district, nous considérons que cette pratique, d'ailleurs contraire à la politique ministérielle, existait dans un certain nombre d'autres endroits, encore que pas au même degré qu'à Kitchener. Néanmoins, comme nous en discutons au chapitre consacré aux quotas, il est tout à fait naturel qu'un vérificateur retire une certaine satisfaction professionnelle d'une augmentation appropriée du revenu imposé. Dans un milieu de travail où s'exerce une concurrence normale, ces éléments de satisfaction peuvent rapidement prendre la forme d'objectifs, ou de quotas implicites, «pour se maintenir au même niveau que le reste de l'équipe». Les cadres supérieurs du Ministère doivent veiller à éviter tout objectif officieux qui pourrait donner lieu à des manifestations de zèle intempestif.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Au cours de la seconde moitié de 1984, le Ministère a pris d'importantes mesures pour combattre l'utilisation possible de normes de dotation en ressources comme mesures du rendement individuel. Ces mesures ont porté sur trois domaines essentiels. Les employés de tous niveaux ont reçu des communications abondantes émanant de cadres supérieurs du Ministère dans lesquelles on précisait la position du Ministère à l'égard de la mesure du rendement personnel. Bien que le Ministère demeure, en principe, fidèle à une évaluation exhaustive et équitable du rendement

individuel, jusqu'à ce que des critères appropriés aient été élaborés, le rendement ne devra être mesuré qu'en fonction de la qualité et de la rapidité du service.

Le Ministère a commencé à élaborer des critères de rendement liés à la qualité et à la rapidité pour certains postes. Ils font partie de diverses révisions, effectuées à la fin de l'automne 1984, des documents et des procédures de revue du rendement et d'évaluation des employés. Enfin, des ateliers organisés avec la participation de cadres et de superviseurs ont servi à expliquer la position du Ministère à l'égard de la mesure du rendement individuel.

Recommandation

- Dans l'évaluation du rendement du personnel professionnel de vérification, il conviendrait que les superviseurs accordent une importance assez grande à la productivité, à la qualité technique et au service aux contribuables.

17.4.5 CONSTATATION: DE NOMBREUX CONTRIBUABLES CRAIGNENT REVENU CANADA, IMPÔT ET LE PROCESSUS DE VÉRIFICATION

Contexte

Le Groupe d'étude progressiste-conservateur sur les activités de Revenu Canada, des articles de presse de la fin de 1983, et un grand nombre des mémoires que nous avons reçus de parties intéressées exprimaient le regret de voir que de nombreux contribuables craignent Revenu Canada, Impôt en général, et le processus de vérification en particulier.

Dans une large mesure, la «peur» du contribuable à l'égard du processus de vérification de Revenu Canada, Impôt est due au fait qu'il comprend mal l'objectif premier de ce processus, qui est de promouvoir l'observation par le jeu de l'autocotisation. De nombreux contribuables soumis à une vérification ont l'impression qu'on s'en prend particulièrement à eux et qu'ils sont suspects. L'augmentation et l'amélioration des communications avec les contribuables en ce qui concerne ce processus contribueraient à atténuer ces craintes et offriraient peut-être, accessoirement, l'avantage d'une observation plus stricte de leurs obligations chez tous les contribuables.

En avril 1984, le Groupe d'étude sur les communications de Revenu Canada, Impôt a soumis son rapport au Ministre. Ce groupe d'étude a étudié les communications du Ministère dans leur contexte général, et a présenté un certain nombre de recommandations destinées à atténuer les craintes entretenues par le public, recommandations avec lesquelles nous sommes d'accord.

Recommandation

- Il conviendrait que le Ministère élabore un programme de communications afin de permettre aux contribuables de mieux comprendre le processus de vérification et son utilité dans l'application du principe d'autocotisation.

17.4.6 CONSTATATION: LES COMMUNICATIONS RELATIVES AUX DROITS DES CONTRIBUABLES ÉTAIENT INSUFFISANTES

Contexte

De nombreux contribuables ignoraient leurs droits ou les procédures de discussion des nouvelles cotisations prévues avec le personnel de vérification ainsi que les procédures d'opposition à ces nouvelles cotisations.

Bien que de nombreux vérificateurs interrogés par nous aient déclaré que les contribuables étaient de mieux en mieux informés des procédures d'appel, nous avons constaté que les efforts du Ministère pour communiquer aux contribuables leurs droits, en ce qui concernait le processus de vérification, étaient insuffisants. Plusieurs vérificateurs ont fait la remarque qu'on ne renseignait les contribuables sur leurs droits à une discussion plus poussée ou à une objection que lorsqu'ils le demandaient.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

La Déclaration des droits du contribuable faisait mention des droits déjà établis des contribuables en matière d'information, de l'impartialité, de la courtoisie et de la prévenance, de la présomption d'honnêteté, de la protection des renseignements personnels et de la confidentialité, ainsi que de procédures d'appel équitables. Cette déclaration souligne également le fait que planifier la réduction des impôts dans les limites autorisées par la loi est un droit dont jouissent tous les contribuables. Le document est largement diffusé auprès des contribuables et des employés.

Le 4 mars 1985, le ministre du Revenu national a annoncé que les contribuables qui recevraient un avis de cotisation ou de nouvelle cotisation recevraient désormais en même temps une brochure intitulée «Pour comprendre votre cotisation». Cette brochure explique ce que sont ces avis et comment procéder pour obtenir un rajustement ou faire opposition aux montants imposés.

Recommandations

- Il conviendrait qu'un fonctionnaire supérieur de chaque bureau de district, relevant du directeur, soit responsable de la revue des cas où les contribuables se sont plaint de violations de leurs droits.
- Il conviendrait que des publications ministérielles appropriées précisent que les contribuables qui souhaitent se plaindre d'une violation de leurs droits, comme le prévoit la Déclaration des droits du contribuable, doivent prendre contact avec le directeur du bureau de district approprié.

17.4.7 CONSTATATION: L'INFORMATION DES CONTRIBUABLES AU SUJET DES NOUVELLES COTISATIONS PROPOSÉES ÉTAIT INSUFFISANTE

Contexte

L'établissement de contacts avec les contribuables par les vérificateurs, pour les informer des nouvelles cotisations proposées, était souvent incomplet ou déficient. Ceci contraignait le contribuable à engager une procédure d'appel officielle et souvent coûteuse.

La politique du Ministère prévoyait que l'on devait informer les contribuables des nouvelles cotisations qu'on se proposait de leur imposer et qu'on devait s'efforcer d'obtenir leur accord. Dans la plupart des cas, cela se faisait oralement ou de manière officieuse. À notre avis, la Loi de l'impôt sur le revenu est si complexe qu'une explication verbale ou même une explication écrite officieuse des changements envisagés n'est pas suffisante.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Les nouvelles directives en matière de vérification exigent maintenant que les contribuables soient informés par écrit des détails de toute nouvelle cotisation.

Recommandation

- Il conviendrait que le contribuable soit informé par écrit de l'intention de lui imposer une nouvelle cotisation et que cette communication écrite:
  - comprenne un calcul du montant de l'impôt et de l'intérêt fixés à la suite des rajustements proposés et
  - encourage le contribuable à répondre pour indiquer s'il est d'accord ou non avec les rajustements proposés.

17.4.8 CONSTATATION: LA POLITIQUE MINISTÉRIELLE D'ÉTABLISSEMENT DE NOUVELLES COTISATIONS RÉTROACTIVES N'A PAS ÉTÉ CLAIREMENT COMPRISE NI UNIFORMÉMENT APPLIQUÉE

Contexte

Les contribuables ne comprennent pas que la Loi de l'impôt sur le revenu dispose qu'à l'occasion d'une vérification, l'établissement d'une nouvelle cotisation peut porter sur trois années antérieures; ils ont le sentiment d'une injustice lorsque leurs déclarations d'impôt font ainsi l'objet d'un rajustement rétroactif sur plusieurs années.

L'impression existe que le Ministère applique rétroactivement des bulletins d'interprétation aux années fiscales précédant la date de publication de ces bulletins. Un certain nombre des mémoires qui nous ont été soumis font état de cette impression que la politique d'établissement des cotisations a un effet rétroactif. Il est donc indispensable que, pour corriger cette impression, le Ministère s'assure que les contribuables sachent bien que ce n'est pas là sa politique.

La pratique semblait varier d'un bureau de district à l'autre. Dans la plupart des cas, la décision de fixer une cotisation pour les années antérieures à l'année de vérification était laissée aux soins du vérificateur et du superviseur. Nous sommes favorables au principe selon lequel la décision de revoir les cotisations des années antérieures doit être une question de jugement, mais nous craignons qu'un manque de directives à cet égard n'ait donné lieu à un traitement inégal de contribuables se trouvant dans des situations analogues.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

En janvier 1985, le Ministère a émis des directives à l'intention des vérificateurs pour les aider à prendre une décision à l'égard de la réévaluation des cotisations des années antérieures. En outre, la brochure intitulée «Pour comprendre votre cotisation», qui accompagnera dorénavant chaque avis de cotisation ou de nouvelle cotisation, explique ce que sont ces avis, ce qui permettra d'aider les contribuables à mieux comprendre la politique ministérielle.

Recommandations

- Il conviendrait de mieux informer les contribuables du fait que l'examen de leurs déclarations peut remonter trois ans en arrière.
- Il conviendrait que Revenu Canada communique clairement qu'il n'y aura pas de cotisation rétroactive fondée sur les changements dans les bulletins d'interprétation.

17.4.9 CONSTATATION: LES POUVOIRS D'ENQUÊTE DU MINISTÈRE SE PRÊTAIENT À DES ABUS

Contexte

Dans le cadre du processus de vérification, le vérificateur recherche souvent des renseignements qui pourraient indiquer l'inobservation de ses obligations chez un autre contribuable. Dans de nombreux cas, le Ministère a également exercé ses pouvoirs afin d'obtenir des renseignements de caractère général auprès de tiers lorsqu'il pense que cela peut lui permettre de déceler des cas d'inobservation. En voici deux exemples:

- la demande de renseignements sur des transactions portant sur les marchandises concernant les clients de James Richardson & Sons Ltd.; et
- la demande d'examen de certains dossiers concernant des comptes à payer, des permis, et des permis de construction et des impôts fonciers tenus par la ville de Kitchener.

Dans l'affaire Richardson, la Cour suprême du Canada a déclaré que, sans un décret-en-conseil, le Ministère n'avait pas autorité pour exiger ce type de renseignements lorsque les obligations fiscales d'une personne ou de personnes déterminées ne faisaient pas l'objet d'une enquête.

Dans l'affaire de la ville de Kitchener, le Commissaire à la protection de la vie privée a déclaré qu'en demandant ces renseignements, le Ministère n'enfreignait pas la Loi sur la protection des renseignements personnels. Le Commissaire à la protection de la vie privée a cependant déclaré que le Ministère avait fait preuve de légèreté et de négligence dans sa correspondance.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Les premières mesures ont déjà été prises pour assurer le caractère confidentiel de l'information concernant un contribuable détenue par des tiers. Dans son discours devant la Chambre de commerce de Kitchener, le 26 juillet 1984, l'honorable Roy Maclaren, après avoir fait allusion à l'affaire **James Richardson & Sons Limited,** déclarait:

> «Mes fonctionnaires étudient actuellement la décision du tribunal, et des décisions connexes, afin de déterminer ce que l'on pourra faire à l'avenir pour respecter à la fois l'esprit et la lettre de la loi. Entre temps, les bureaux de district ont reçu pour instructions de cesser de présenter des demandes d'information, sauf dans les cas concernant un contribuable faisant l'objet d'une vérification ou d'une enquête.»

Quant aux inquiétudes exprimées par le Commissaire à la protection de la vie privée, le Ministre a déclaré ceci:

> «Dans un autre domaine, je ne tiens pas non plus à ce que nous nous embarquions dans une autre opération de recoupement des données par ordinateur, même lorsqu'il s'agit d'information à caractère public. Il ne faut pas que d'autres ordinateurs soient directement reliés à ceux de Revenu Canada. Si c'était le cas, cela permettrait de s'interroger sérieusement sur la protection des reseignements personnels dont un des objectifs les moins négligeables est de garantir le caractère confidentiel des données concernant un contribuable.»

La politique provisoire du Ministère, dans l'attente d'un examen plus approfondi de la question, consiste à ne recueillir les renseignements de tiers concernant des groupes de contribuables que lorsque leur accès est public.

Recommandation

- Il conviendrait que Revenu Canada, Impôt redéfinisse la manière dont il exerce ses pouvoirs d'enquête et qu'il publie des directives pour déterminer sa position.

17.4.10 CONSTATATION: LES FONCTIONNAIRES DU MINISTÈRE ONT ADOPTÉ DES POSITIONS EXCESSIVEMENT SÉVÈRES À L'ÉGARD DE L'ÉVALUATION DES BIENS IMMOBILIERS DES CONTRIBUABLES

Contexte

Dans les mémoires qui nous ont été soumis, certains organismes se plaignaient de la position prise par le Ministère à l'égard des questions d'évaluation des biens mobiliers. Ces mémoires précisaient que les évaluations présentées par les contribuables méritaient d'être examinées de manière plus juste et plus objective. Il a été reconnu que les questions d'évaluation de biens mobiliers exigent parfois des négociations pour pouvoir être résolues. Dans ce processus, les mérites des évaluations soumises par le contribuable lui-même doivent être dûment prises en considération.

Il existe actuellement un programme d'échange gouvernemental administré par la Commission de la Fonction publique qui permet à des professionnels de la fiscalité de travailler pendant un an ou deux dans divers ministères fédéraux. Ce programme est profitable aux uns comme aux autres, car il permet un échange quotidien d'idées et la promotion d'une attitude de compréhension et de coopération. Nous estimons qu'il serait bon de se prévaloir de ce programme d'échange pour attirer des professionnels de l'évaluation des biens mobiliers du secteur privé à Revenu Canada, Impôt et que cela contribuerait beaucoup à donner des vues plus larges au personnel ministériel.

Recommandations

- Il conviendrait que le Ministère réévalue ses procédures d'examen des évaluations de biens mobiliers des contribuables.
- Il conviendrait de lancer un programme d'échange qui permettrait à des évaluateurs des biens mobiliers du secteur privé de travailler à court terme au Ministère.

17.4.11 CONSTATATION: LE PERSONNEL DE VÉRIFICATION A DÉCLARÉ QUE LA FORMATION QU'ILS AVAIENT REÇUE ÉTAIT D'UN NIVEAU INSUFFISANT

Contexte

L'importance de la formation structurée offerte aux vérificateurs du Ministère était insuffisante compte tenu de la complexité actuelle de la législation de l'impôt sur le revenu et de la complexité croissante des affaires en général.

Un grand nombre des vérificateurs que nous avons interrogés ont déclaré qu'ils craignaient que la formation structurée qui leur avait été donnée était d'un niveau insuffisant pour leur permettre de s'acquitter correctement de leurs responsabilités. C'est ainsi que l'un d'entre eux nous a dit que pour obtenir des renseignements sur les changements budgétaires, il a été obligé de s'en remettre aux publications préparées par des sociétés de comptabilité publique qu'il s'était procuré de sa propre initiative. Plusieurs vérificateurs ont également déclaré qu'ils craignaient de se trouver en situation d'infériorité, sur le plan technique lorsqu'ils traitaient avec les conseillers professionnels d'un contribuable.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Dans ses plans de formation pour 1985-1986, le Ministère a considérablement accru les ressources réservées à la formation des vérificateurs. Chaque bureau de district doit prévoir dans son budget la formation obligatoire de tous les vérificateurs. Chacun d'entre eux devra suivre un minimum de 80 heures de formation. En outre, les bureaux les plus importants disposeront d'un coordonnateur de la formation à plein temps pour le personnel de vérification.

Recommandations

- Il conviendrait que Revenu Canada, Impôt réévalue ses pratiques de formation et de perfectionnement professionnel et apporte les modifications appropriées pour s'assurer qu'elles répondent aux besoins actuels des vérificateurs.
- Il conviendrait que Revenu Canada, Impôt participe activement à la formation professionnelle de son personnel dans le domaine fiscal en l'envoyant suivre le cours de fiscalité supérieure de l'ICCA.

17.4.12 CONSTATATION: LE PRIVILÈGE NE S'ÉTEND PAS AUX COMPTABLES PUBLICS

Contexte

En droit canadien, les communications professionnelles entre client et avocat sont privilégiées, c'est-à-dire qu'il n'est pas obligatoire de divulguer ces communica-

tions. Cette protection permet aux clients de fournir à leurs avocats tous les renseignements nécessaires au bon fonctionnement du système judiciaire, tout en ayant l'assurance que ces renseignements ne peuvent être utilisés contre eux. La Loi de l'impôt sur le revenu reconnaît l'existence de ce privilège entre clients et avocats et prévoit expressément la protection des documents privilégiés que le Ministère pourrait autrement obtenir dans l'exercice de ses pouvoirs. Cependant, les comptables publics ne bénéficient pas de cette protection lorsqu'ils agissent à titre de vérificateurs, sauf au Québec en ce qui concerne la Loi de l'impôt sur le revenu du Québec.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les vérificateurs sont tenus de se faire une opinion de la position fiscale adoptée par leurs clients et de justifier cette opinion dans leurs documents de travail. Pour assurer l'efficacité de fonctionnement du système de rapport financier au Canada, il est indispensable que les clients divulguent complètement et exactement à leur vérificateur tous les renseignements dont ils disposent. Permettre au Ministère d'avoir accès aux documents de travail de ce vérificateur et aux renseignements qu'ils contiennent menace cette communication.

Ce sont là des questions qui préoccupent aujourd'hui profondément les professionnels. Dans le mémoire qu'il nous a adressé, le Comité conjoint de la l'A.B.C. et de l'I.C.C.A. en matière de droit fiscal faisait état de ces préoccupations et recommandait que le privilège soit étendu aux documents de travail des vérificateurs. Il a même recommandé que la Loi de l'impôt sur le revenu soit modifiée de manière à assurer la protection des documents privilégiés, où qu'ils soient. Le Groupe d'étude progressiste-conservateur a également recommandé que ce privilège soit étendu aux vérificateurs.

Recommandation

- Il conviendrait que la Loi de l'impôt sur le revenu soit modifiée de manière à ce que:
  - les documents de travail des vérificateurs soient privilégiés; et
  - les communications privilégiées soient protégées, ou qu'elles aient lieu

17.4.13 CONSTATATION: CERTAINES PÉNALITÉS ONT ÉTÉ IMPOSÉES SANS JUSTIFICATION SUFFISANTE

Contexte

La Loi de l'impôt sur le revenu contient un certain nombre de dispositions prévoyant l'imposition de pénalités à l'égard d'un contribuable pour ne pas avoir fait quelque chose de déterminé, tel que produire une déclaration d'impôt, ou pour avoir fait quelque chose de particulier qui est inacceptable, par exemple s'être rendu coupable d'évasion fiscale.

Dans certains cas, ces pénalités sont laissées à la discrétion du Ministère qui peut renoncer à les imposer. Certains craignent que celui-ci n'ait, de son propre chef, couramment imposé des pénalités sans tenir compte des faits en cause. Par exemple, le Groupe d'étude progressiste-conservateur sur les activités de Revenu Canada a déclaré:

> «Le Groupe d'étude estime que l'on ne devrait pas imposer de pénalité pour des erreurs de caractère courant ou des négligences involontaires. Lorsqu'un contribuable commet une erreur involontaire, il ne sert à rien de lui imposer une

penalité. Ces mesures n'ont d'autres effets que de créer un sentiment d'amertume chez des contribuables honnêtes. Lorsqu'il s'agit d'erreurs ou de retards répétés ou délibérés, le Ministre a les pouvoirs voulus pour invoquer des pénalités.»

Recommandation

- Il conviendrait de n'imposer de pénalités que lorsqu'elles sont clairement justifiées et qu'après que celles-ci aient été approuvées par un supérieur au niveau du bureau local.

17.4.14 CONSTATATION: L'EXAMEN AU BUREAU NE DISPOSAIT PAS DU MÊME SYSTÈME DE RAPPORT QUE LES AUTRES FONCTIONS DE VÉRIFICATION

Contexte

L'Examen au bureau faisait auparavant partie de la fonction de vérification. A l'époque où nous avons effectué notre étude, le chef de la Validation et des Recouvrements était chargé de cette fonction. De nombreux cadres supérieurs interrogés par nous ont reconnu que la situation antérieure était préférable. L'examen au bureau est essentiellement une vérification des contribuables faite au bureau, et certains fonctionnaires du Ministère estimaient que la qualité de cette activité serait améliorée si elle était placée sous la direction du chef de la Vérification. Compte tenu du caractère similaire de la fonction et des disciplines requises pour l'exécuter, nous sommes d'accord avec ce point de vue. En outre, cela constituerait également un excellent terrain de formation pour les vérificateurs sur place.

Recommandation

- Il conviendrait que le Ministère réintègre la fonction de l'examen au bureau avec celle de la vérification à l'échelon du bureau de district pour assurer une direction et des rapports hiérarchiques plus constants.

17.4.15 CONSTATATION: LA PAPERASSERIE EXIGÉE PAR L'EXÉCUTION DES VÉRIFICATIONS ÉTAIT EXCESSIVE

Contexte

La plupart des vérificateurs interrogés se sont plaint du volume d'écritures et du nombre de formules qu'ils devaient remplir pendant une vérification et à la fin de celle-ci. Dans le cas d'une vérification ordinaire, cela représentait, outre un rapport de vérification finale, un plan de vérification, un journal, l'établissement de cotisations, une formule de statistiques sur les corporations, des rapports internes sur l'emploi du temps, des formulaires d'entretien, des formulaires de demandes de remboursement de frais de voyage et des formulaires de demandes de photocopie et de dactylographie.

De nombreux vérificateurs ne comprenaient absolument pas comment ces renseignements étaient utilisés, à supposer même qu'ils le fussent. Plusieurs ont déclaré qu'une fois qu'ils avaient terminé leur rapport de vérification, les formules restantes (par exemple, formules statistiques), auraient pu être remplies par du personnel de bureau.

Recommandations

- Il conviendrait que le Ministère examine le volume d'écritures exigé des vérificateurs, dans le but de le réduire.
- Il conviendrait que le Ministère s'assure que les vérificateurs comprennent l'objet et l'usage des écritures qu'ils sont tenus de faire. Un système de «cercle de qualité» ou une technique analogue devrait être utilisé pour rationaliser l'encombrante documentation qui accompagne actuellement les vérifications.
- Il conviendrait de recourir beaucoup plus largement à des systèmes qui simplifient les efforts tels que micro-ordinateurs et feuilles de ventilation informatisées.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 18: ENQUÊTES SPÉCIALES 229

18.1 INTRODUCTION 229

18.2 DESCRIPTION DES SYSTÈMES 229

18.2.1 Le processus de renvoi et d'enquête préliminaire 229

18.2.2 L'enquête exhaustive 230

18.3 INOBSERVATION 230

18.4 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 231

CHAPITRE 18: ENQUÊTES SPÉCIALES

18.1 INTRODUCTION

Ce chapitre traite de la fonction des enquêtes spéciales à Revenu Canada, Impôt. Cette fonction prévoit que le personnel d'exécution doit repérer les cas suspectés d'évasion fiscale et faire enquête sur eux. Lorsque l'évasion fiscale a été établie, l'enquêteur prépare l'affaire en vue des poursuites à intenter. Ce sont cependant les avocats du ministère de la Justice qui sont chargés de présenter ces affaires devant les tribunaux.

La Division des enquêtes spéciales du Bureau principal est placée sous l'autorité d'un directeur et fait partie de la Direction de la vérification. Cette fonction comprend le personnel du Bureau principal et le personnel des Enquêtes spéciales des bureaux de district de l'ensemble du Canada.

18.2 DESCRIPTION DES SYSTÈMES

18.2.1 Le processus de renvoi et d'enquête préliminaire

La plupart des affaires dont s'occupe de la Division des enquêtes spéciales lui ont été confiées par le groupe de vérification lorsque son personnel a des soupçons à l'égard de certaines activités d'un contribuable. Jusqu'à présent, sur le nombre total des affaires renvoyées à cette Division, les deux tiers ont été abandonnées après un examen initial et le tiers restant a fait l'objet d'une enquête préliminaire.

Au cours de l'enquête préliminaire, on s'assure de l'existence de certains facteurs qui donnent de l'importance à l'affaire. Les facteurs les plus courants à entrer en jeu depuis août 1984 étaient les suivants:

- le montant de la demande possible d'impôt sur le revenu;
- la nature de l'évasion;
- le niveau d'instruction et la situation du contribuable; et
- la fréquence du type d'évasion perçue et le désir de résoudre un problème très répandu dans un groupe quelconque de contribuables.

L'enquêteur, le chef de groupe et le chef des Enquêtes spéciales choisissent les affaires qui, à leur avis, ont le plus d'importance et le plus de chances de voir des poursuites couronnées de succès. On prépare alors un rapport à l'appui de cette conclusion et on l'accompagne d'une recommandation en faveur d'une enquête exhaustive. Le rapport est passé en revue par le chef du Groupe des enquêteurs et le chef des Enquêtes spéciales du district et doit être approuvé par eux. On envoie également

une copie du rapport au Bureau principal pour qu'il l'étudie et qu'il donne son aval à la recommandation qu'il présente.

18.2.2 L'enquête exhaustive

Une enquête exhaustive a, avant tout, pour objet de déterminer si le contribuable a volontairement déclaré en moins l'impôt à verser; elle doit ensuite établir le montant véritable du revenu du contribuable et de l'impôt payable par lui.

Immédiatement avant le début de l'enquête exhaustive, on décide si le Ministère doit saisir les livres et dossiers du contribuable pour faciliter l'enquête et pour étayer ses arguments devant le tribunal. Ce pouvoir de fouille et de saisie, accordé en vertu de l'article 231(4) a, sans aucun doute, été l'outil le plus puissant jamais accordé au Ministère; c'est également celui qui a été la source la plus fréquente de problèmes. Le Ministère a renoncé à l'exercice de ce pouvoir en septembre 1984, en attendant les résultats d'un examen des récentes interprétations des tribunaux. On a aujourd'hui recours aux procédures normales qui permettent d'obtenir un mandat de perquisition en vertu du Code criminel.

Une fois l'enquête exhaustive terminée, le personnel du bureau de district prépare un rapport de poursuite qu'il soumet au bureau régional approprié du ministère de la Justice. Il transmet une copie de ce rapport au chef de la Section des procédures judiciaires, qui transmet à son tour des copies de la lettre de renvoi au sous-ministre, au sous-ministre adjoint – Systèmes et Politiques et au directeur des Enquêtes spéciales.

C'est au ministère de la Justice que revient, au premier chef, le contrôle des affaires civiles et criminelles. C'est en particulier lui qui décide d'intenter des poursuites lorsqu'il s'agit d'une affaire criminelle. Les cadres du ministère de la Justice que nous avons interrogés nous ont confirmé la grande qualité de présentation des affaires qui leur sont soumises par la Division des enquêtes spéciales. D'ailleurs 96 pour cent de ces affaires ont donné lieu à des condamnations.

18.3 INOBSERVATION

Pour de nombreux contribuables, les occasions de ne pas respecter la loi sont pratiquement inexistantes. Il en est cependant d'autres pour qui il est plus facile de tricher sur leur déclaration ou tout simplement, de ne pas déclarer de revenu, sans courir de grands risques de se faire prendre. Ce domaine d'inobservation de la Loi de l'impôt sur le revenu est ce que l'on appelle communément, l'économie clandestine, constituée par des revenus assurés par des activités aussi bien légales qu'illégales. Les caractéristiques principales de cette économie clandestine sont le fait que les transactions donnent surtout lieu à des paiements en espèces, et que les registres de comptabilité sont mal tenus ou non existants; et également le fait qu'il existe peu d'exigences en matière de rapport qui permettraient au Ministère de repérer les participants ou de mesurer leur revenu.

Ce type d'économie recouvre une foule d'activités illégales, notamment les profits provenant de la drogue, de la prostitution et du jeu. Elle comprend cependant

également diverses activités légales dont il n'est pas rendu compte pour des raisons fiscales. C'est le cas, notamment, des employés qui ont une seconde occupation rémunérée pendant les fins de semaine, des entrepreneurs qui ne déclarent qu'une partie de leur revenu, ou des employés qui déclarent en moins les gratifications reçues. Outre les transactions en espèces, il peut également s'agir de troc. C'est ainsi qu'un membre d'une profession libérale et un commerçant qui échangent des services, devraient, mais ne le font pas toujours, déclarer le montant de ces services comme revenu imposable.

Le Canada n'est pas le seul pays à ignorer bien des choses de son économie clandestine. La plupart des autres pays développés sont confrontés au même problème et jusqu'à présent, n'ont guère trouvé de solution pour le résoudre. Une tentative mérite cependant d'être notée, c'est celle du projet-pilote de trois ans mené par le Inland Revenue du Royaume-Uni. Le Inland Revenue a recruté soixante-dix personnes qu'il a affectées à des bureaux de l'ensemble du pays, et qu'il a chargées de faire enquête sur les contribuables qui déclaraient leur revenu à plein temps, mais non leur revenu à temps partiel ou qui ne faisaient aucune déclaration d'impôt. L'expérience vient de prendre fin et est considérée comme une réussite car elle a permis de recouvrer des impôts dont le montant représente d'environ le quintuple du coût du projet.

18.4 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans cette section, nous présentons les constatations auxquelles nous sommes parvenus au cours de l'étude, les mesures prises par Revenu Canada, Impôt à l'égard de certaines des lacunes mentionnées dans ces constatations et, le cas échéant, nos recommandations pour améliorer encore la situation.

18.4.1 CONSTATATION: LA MÉTHODE DE DOTATION EN PERSONNEL DES ENQUÊTES SPÉCIALES PERTURBAIT LE FONCTIONNEMENT DE LA DIVISION

Historique

Dans le passé, les renouvellements de personnel à la Division des enquêtes spéciales ont été nombreux, ce qui était en partie dû à la rotation de personnel entre cette division et la Vérification. Cela a parfois compromis la continuité des enquêtes, car il faut normalement plus d'un an pour donner à quelqu'un une formation suffisante dans ce domaine. Les partisans du principe de rotation font valoir que cela permet de stimuler l'intérêt du personnel et de renforcer les compétences des vérificateurs en vue de leur retour à cette fonction. Cependant, comme nous le faisons observer dans le chapitre sur la Vérification, lorsque les enquêteurs reprennent leurs activités normales de vérificateurs, ils éprouvent parfois des difficultés à retrouver l'attitude qui convient à l'égard de la vaste majorité des contribuables qui sont des gens honnêtes.

Recommandation

- Les Enquêtes spéciales devraient constituer une voie professionnelle distincte au sein du Ministère, et son personnel devrait être recruté et formé aux enquêtes sur l'évasion fiscale.

18.4.2 CONSTATATION: LES CRITÈRES DE SÉLECTION DES AFFAIRES DONNANT LIEU À UNE ENQUÊTE SPÉCIALE METTENT TROP L'ACCENT SUR SA VALEUR DE DISSUASION

Contexte

Jusqu'en septembre 1984, les directives de sélection des affaires méritant de faire l'objet d'enquêtes spéciales soulignaient les possibilités de dissuasion que celles-ci offraient à cause de la publicité qui les entourait, ainsi que l'importance du montant des impôts dûs. Elles déclaraient notamment que:

> «Les affaires choisies doivent offrir de fortes possibilités sur le plan de la dissuasion ou de leurs repercussions grâce aux poursuites prévues et à la publicité qu'elles peuvent susciter.»
>
> «Le principe de dissuasion a pour objet d'influer sur les caractéristiques de déclaration du pourcentage le plus élevé possible de la population des contribuables.»
>
> «Ce programme doit donc comporter des affaires représentatives de la masse des contribuables, aussi bien le boucher, le boulanger que le fabriquant de chandelles.»

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

En septembre 1984 Revenu Canada, Impôt a renoncé à utiliser ces directives.

18.4.3 CONSTATATION: ON N'A PAS ACCORDÉ SUFFISAMMENT D'ATTENTION À L'ÉCONOMIE CLANDESTINE

Contexte

Au Canada, comme dans d'autres pays, la preuve existait que certains contribuables déclaraient des revenus en moins ou ne faisaient pas de déclaration d'impôt, sans se faire prendre. Certains des revenus non déclarés provenaient peut-être de sources illégales; cependant, une part importante de ces revenus étaient tout à fait légaux mais n'avaient tout simplement pas été déclarés. Pour les identifier, une méthode consisterait à lancer un projet-pilote au cours duquel seraient mises à l'essai diverses méthodes destinées à encourager la déclaration des revenus acquis dans le cadre de l'économie clandestine.

Ce projet-pilote pourrait être précédé d'un programme d'éducation publique qui aurait pour objet d'informer le public que les personnes qui ne versent pas les impôts correspondant à leur revenu ajoutent à la charge fiscale de celles qui se conforment intégralement au régime d'autocotisation.

Un des problèmes posés par l'économie clandestine tient au fait que beaucoup de ceux qui en font partie savent parfaitement que leurs activités sont acceptables pour la société et le système politique. Rare sont les personnes qui pensent que les gardiennes d'enfants, les étudiants qui gagnent de l'argent à faire du jardinage ou à pelleter la neige devraient payer des impôts pour cela. Certains penseront peut-être que ce serait plus normal pour les femmes de ménage, les garçons de restaurant et les conducteurs de taxi; mais que dire des vendeurs de primeurs et d'autres travailleurs à temps partiel? L'impression générale est que la plupart de ces gens sont mal payés et qu'il serait injuste de leur faire payer un impôt sur le revenu.

Le débat ainsi engagé avec le public permettrait notamment de faire la distinction entre les activités qui, aux yeux de la société, devraient échapper à l'administration fiscale et celles qui, au contraire, devraient être imposées.

Une des méthodes qui nous paraissent mériter un examen est celle qui consisterait à traiter les personnes coupables d'une première infraction d'une manière différente des récidivistes. Les récidivistes coupables d'infractions mineures continueraient à être soumis aux poursuites prévues par la Loi. Mais traiter de la même manière les coupables d'une première infraction, alors qu'ils ne se rendaient peut-être pas compte que ce qu'ils faisaient était mal et que bien d'autres en font autant, risque de leur donner l'impression qu'ils sont persécutés. Cela créerait donc probablement chez eux un sentiment d'amertume et le désir de «rendre la pareille», au lieu de mieux leur faire comprendre la situation et de s'assurer de leur adhésion volontaire aux règlements à l'avenir.

En revanche, il ne faudrait pas qu'ils soient traités avec autant d'indulgence que les contribuables qui se présentent volontairement pour déclarer ce qu'ils doivent à l'impôt. Autrement, plus rien ne les encouragerait à le faire.

Pour inciter les coupables d'une première infraction à observer le régime fiscal, il nous semble qu'il suffirait d'imposer le paiement d'intérêts sur les sommes dues. Les sanctions plus sévères devraient être réservées aux récidivistes.

Recommandations

- Le Ministère devrait lancer un programme d'éducation du public consacré à l'économie clandestine afin d'attirer son attention sur les responsabilités de tous les contribuables dans le cadre du régime d'autocotisation et sur le coût que représente pour les contribuables honnêtes son inobservation par d'autres personnes.
- Le Ministère devrait lancer une étude sur l'importance et la composition de l'économie clandestine:
  - pour déterminer les coûts et les avantages qu'il y aurait à doter la fonction des enquêtes spéciales de pouvoirs et de ressources plus importants afin de s'occuper de l'économie clandestine; et
  - pour étudier les moyens d'accroître l'observation volontaire de leurs obligations par les Canadiens qui participent à l'économie clandestine.
- Après cette période initiale d'éducation du public, le Ministère devrait allouer, dans le cadre d'un projet-pilote, des ressources appropriées à un groupe chargé d'exercer un effet de dissuasion et de repérer les fraudeurs appartenant à cette économie clandestine.
- Les coupables d'une première infraction devraient être traités avec plus d'indulgence que les récidivistes afin de ne pas les décourager d'adhérer à l'avenir au régime fiscal.
- Pour pouvoir entreprendre un projet-pilote d'enquête sur l'économie clandestine et les revenus non déclarés, il conviendrait de doter Revenu Canada, Impôt d'années-personnes additionnelles.

18.4.4 CONSTATATION: LES RESSOURCES ALLOUÉES AUX ENQUÊTES SPÉCIALES ÉTAIENT INSUFFISANTES

Contexte

La diminution des effectifs du personnel affecté aux enquêtes spéciales s'est traduite par une baisse du nombre des enquêtes exhaustives et des poursuites. D'autre part, en dépit de l'absence de preuves précises, on a en général l'impression que l'économie clandestine et les revenus non déclarés prennent de l'ampleur.

Recommandation

- Pour renverser la tendance récente à la diminution des effectifs du personnel affecté aux enquêtes spéciales, il conviendrait d'augmenter le nombre des années-personnes réservées à cette fonction de cinq pour cent en 1985-1986 et en 1986-1987.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 19: RAJUSTEMENTS DEMANDÉS PAR LES CONTRIBUABLES 237

19.1 INTRODUCTION 237

19.2 DESCRIPTION DES SYSTÈMES 237

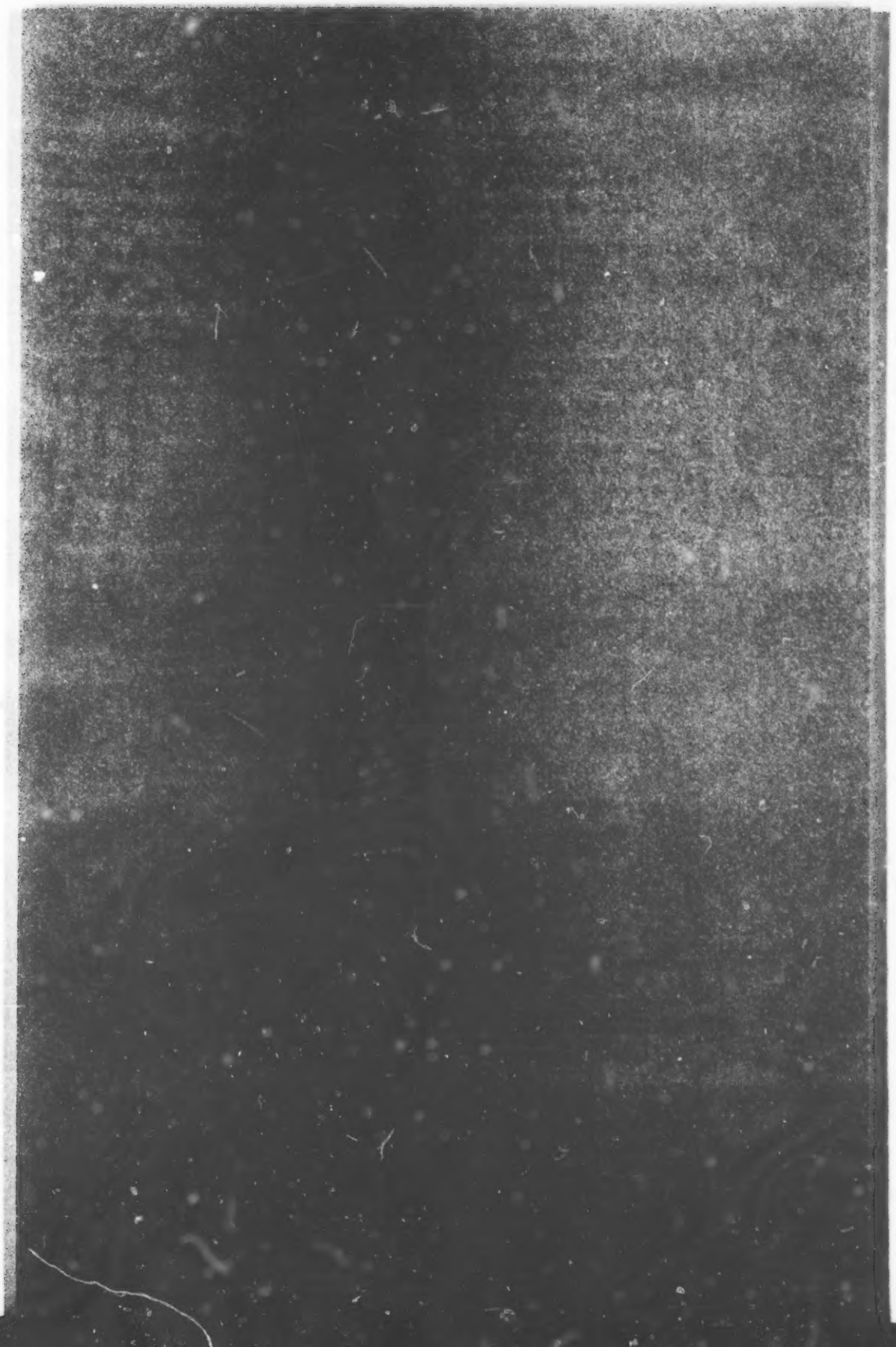
19.2.1 Généralités 237

19.2.2 Fonctionnement des bureaux de district 237

19.2.3 Fonctionnement des centres fiscaux 238

19.2.4 Le système d'interceptions 239

19.3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 239



CHAPITRE 19: RAJUSTEMENTS DEMANDÉS PAR LES CONTRIBUABLES

19.1 INTRODUCTION

Ce chapitre traite des procédures initiales de revue d'obtention d'éclaircissements dont peut se prévaloir un contribuable qui désire fournir des renseignements supplémentaires relatifs à sa déclaration d'impôt ou qui ne comprend pas l'avis de cotisation ou de nouvelle cotisation que lui a fait parvenir Revenu Canada, Impôt, ou encore qui n'est pas d'accord avec cet avis.

D'habitude, lorsqu'un contribuable reçoit un avis de cotisation ou de nouvelle cotisation, sa première réaction consiste à prendre contact avec le Ministère pour lui demander des éclaircissements ou faire modifier l'avis. Ces requêtes officieuses, qu'elles soient faites en personne, par téléphone ou par écrit, sont ce que le Ministère appelle les rajustements demandés par les contribuables (RDC).

Le processus relatif aux rajustements demandés par les contribuables vaut aussi bien pour les déclarations personnelles que pour celles des corporations. Les commentaires figurant dans ce chapitre ont donc essentiellement trait aux rajustements demandés par les contribuables.

19.2 DESCRIPTION DES SYSTÈMES

19.2.1 Généralités

Les contribuables qui souhaitent fournir un complément d'information au sujet d'une déclaration d'impôt déjà produite ou qui désirent parvenir à un accord sur le montant indiqué par un avis de cotisation ou un avis de nouvelle cotisation, peuvent prendre contact avec le bureau local de Revenu Canada, Impôt. Ils peuvent le faire en personne ou par téléphone au bureau de district ou par lettre adressée au bureau de district ou au centre fiscal. Ce bureau procède à une interception s'il s'agit d'un rajustement concernant l'année d'imposition en cours et si la déclaration d'impôt du contribuable n'a pas encore été traitée. Il établit une formule de rajustement demandé par les contribuables si ce rajustement concerne une année d'imposition ayant déjà fait l'objet de l'émission d'un avis de cotisation et/ou d'un avis de nouvelle cotisation.

19.2.2 Traitement au bureau de district

19.2.2.1 Requêtes écrites

Lorsqu'un bureau de district reçoit une demande écrite de rajustement, celle-ci est tout d'abord traitée par la Section des demandes de renseignements et de l'examen au bureau. Les demandes qui doivent être traitées au bureau de district sont classées par ordre d'arrivée. Elles sont ensuite confiées à un commis qui est chargé de les traiter. Toutes les autres demandes sont envoyées au centre fiscal pour suite à donner.

S'il est nécessaire de se reporter à la déclaration d'impôt pour traiter la demande, il est possible d'obtenir cette déclaration auprès de la Section du rôle. Sauf dans le cas des bureaux de district de Toronto et d'Ottawa, cette section se trouve dans les centres fiscaux, et non au bureau de district. Le traitement des demandes pour lesquelles il faut obtenir une déclaration d'impôt auprès d'un autre bureau demandent plus de temps. Dans certains cas, comme lorsqu'il s'agit de récupérer un dossier aux Archives publiques, le transfert d'un dossier d'un centre fiscal à un bureau de district peut demander de trois à cinq semaines.

Le Ministère utilise maintenant un nouveau système informatisé qui devrait simplifier une bonne partie de ces problèmes de récupération des dossiers. Le Système de revenus et de déductions (INCDED) permet au personnel des bureaux de district d'avoir immédiatement accès aux renseignements concernant la déclaration d'impôt courante du contribuable et à celle de l'année précédente, ainsi qu'aux données pertinentes de cotisation.

Si la Section des demandes de renseignements recommande un rajustement, le dossier et la déclaration d'impôt sont transmis à la Section de la revue de la qualité qui les soumet à un examen. Ils sont ensuite transmis au centre fiscal pour suite à donner et émission d'un avis de nouvelle cotisation établi en fonction du rajustement.

19.2.2.2 Rajustements demandés par les contribuables en personne ou au téléphone

Maintenant que le système INCDED fonctionne, la majorité des demandes de contribuables présentées par ceux-ci en personne ou par téléphone à un bureau de district peuvent être traitées à peu près de la même manière qu'il était jusqu'à présent uniquement possible de le faire aux bureaux de district de Toronto et d'Ottawa. La personne qui traite la demande peut utiliser un terminal pour obtenir des renseignements sur une déclaration d'impôt et dans bien des cas, il lui est possible de fournir une réponse immédiate et d'entamer une procédure de rajustement.

S'il n'est pas possible de répondre immédiatement, on documente les détails et on les inscrits sur une feuille de rappel. Le dossier est confié à un répartiteur qui le revoit et observe ensuite le même processus que pour les demandes reçues par écrit.

19.2.3 Traitement au centre fiscal

Dans les centres fiscaux, les rajustements demandés par les contribuables sont transmis à la Section des services au contribuable de la Division des cotisations, pour suite à donner. S'il est nécessaire d'obtenir des renseignements complémentaires auprès du contribuable, la demande est transmise au Groupe de contacts avec les contribuables, qui prend contact avec l'intéressé afin d'obtenir l'information requise.

Une fois qu'on a suffisamment de renseignements pour traiter la demande, un commis aux cotisations évalue la demande du contribuable, après quoi, un réviseur vérifie le travail du commis. Apres cela, on prépare et on émet un avis de nouvelle cotisation. À l'époque où nous avons effectué notre étude, il fallait environ de sept à huit semaines pour qu'un rajustement demandé par un contribuable soit traité par la Section des services au contribuable, délai qui s'expliquait surtout par les contraintes d'utilisation de l'ordinateur.

19.2.4 Le système d'interceptions

Les contribuables négligent parfois d'accompagner leur déclaration d'impôt de certains renseignements indispensables; il leur arrive également de se rendre compte qu'ils ont commis une erreur après avoir expédié leur déclaration. Dès que le centre fiscal intéressé a été avisé de cette erreur, il tente d'effectuer une interception s'il y a lieu de croire que la déclaration d'impôt peut être saisie avant l'émission d'un avis de cotisation. L'interception permet de rejeter la déclaration et d'utiliser les renseignements additionnels lors de son traitement. Le volume annuel des interceptions a été voisin de 200 000 au cours de ces quatre dernières années financières, sauf en 1983 (pour les déclarations 1982) où leur chiffre a atteint 450 000. Cela correspondait à une période où le budget fédéral de 1981 avait suscité beaucoup d'incertitude dans l'esprit des contribuables. À la fin d'août 1984, le volume des interceptions pour les déclarations d'impôt 1983 était de 230 000.

Une fois que les rajustements nécessaires ont été apportés à une déclaration d'impôt interceptée, celle-ci est incorporée au lot suivant et soumise à un nouveau traitement. Si aucun rajustement ne s'impose, il faut au moins deux semaines supplémentaires pour traiter la déclaration. En revanche, si un rajustement est nécessaire, comme c'est le cas pour 70 % des déclarations interceptées, il convient d'ajouter un minimum de dix semaines à la durée normale de traitement.

19.3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans cette section, nous présentons les principales conclusions auxquelles nous sommes parvenus au cours de notre étude, les mesures prises par Revenu Canada, Impôt à l'égard de certaines des lacunes mentionnées dans ces constatations et, le cas échéant, nos suggestions pour améliorer encore la situation.

19.3.1 CONSTATATION: LES DEMANDES DES CONTRIBUABLES N'ONT PAS TOUJOURS ÉTÉ TRAITÉES AVEC CÉLÉRITÉ

Contexte

Le processus mis en place pour répondre aux demandes de rajustements présentées par les contribuables n'a pas toujours permis de respecter le délai de 90 jours prévu avant qu'il devienne nécessaire de déposer un avis d'opposition afin de conserver les droits à appel. Aussi bien des avis d'opposition ont-ils été déposés pour de nombreuses questions qui auraient pu être réglées si le processus de RDC avait été plus efficace et mieux compris. Nous estimons d'ailleurs que ces retards tiennent également à de nombreuses causes qui sortent du cadre du processus des rajustements demandés par le contribuable. Dans le chapitre consacré aux activités courantes de cotisation, nous proposons un certain nombre de changements qui devraient permettre d'accélérer ce processus.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Le système des revenus et des déductions est maintenant pleinement opérationnel et le Ministère à l'intention d'accroître la base de données de l'INCDED pour que, d'ici 1987, elle puisse regrouper cinq années de données; ceci permettra d'être beaucoup moins souvent obligé de se référer aux dossiers des contribuables.

Le Ministère a préparé une étude sur un nouveau système d'établissement en direct de nouvelles cotisations qui doit entrer en vigueur en 1987. Il permettra de régler toutes les demandes de rajustements grâce à un accès en direct aux dossiers, et produira des lettres types informatisées. La correction des erreurs se fera directement au terminal.

Ce système devrait accélérer le processus de rajustements, réduire le nombre des transferts de dossiers et améliorer les contacts avec les contribuables.

19.3.2 CONSTATATION: LE PUBLIC N'A PAS ÉTÉ SUFFISAMMENT INFORMÉ DU PROCESSUS RELATIF AUX DEMANDES DE RAJUSTEMENTS DES CONTRIBUABLES

Contexte

Le guide de la T1 indique à qui le contribuable doit écrire lorsqu'il reçoit des renseignements supplémentaires après avoir expédié sa déclaration d'impôt. En outre, les formules d'avis de cotisation et d'avis de nouvelle cotisation comportaient au verso des instructions écrites à l'intention du contribuable qui avait une question à poser ou qui n'était pas d'accord avec la cotisation ou nouvelle cotisation. Malheureusement, ces renseignements étaient présentés sous une forme si abrégée et condensée que le contribuable peu au fait de ces questions risquait de ne pas les lire ou de ne pas comprendre les étapes à suivre. Notamment, ils n'expliquaient pas assez clairement que la demande de rajustements du contribuable ne constituait qu'une étape préliminaire de la demande de modification d'une cotisation.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Pour la période de production de 1985, le Ministère a publié une nouvelle brochure intitulée «Pour comprendre votre cotisation» destinée à accompagner l'avis de cotisation envoyé au contribuable. Cette brochure leur recommande de s'adresser au bureau de district le plus proche pour de plus amples renseignements. Les demandes de rajustements doivent être envoyées aux bureaux de district ou au centre fiscal auquel la déclaration d'impôt a été envoyée.

19.3.3 CONSTATATION: LA FORMATION DU PERSONNEL QUI S'OCCUPE DES DEMANDES DE RAJUSTEMENTS DES CONTRIBUABLES ÉTAIT INSUFFISANTE

Contexte

Les employés de tous niveaux que nous avons interrogés au cours de nos visites aux bureaux de district et aux centres fiscaux de l'ensemble du Canada nous ont déclaré que la formation qu'ils avaient reçue leur paraissait insuffisante pour leur permettre de traiter les rajustements avec rapidité et efficacité. Ils regrettaient tout particulièrement le manque de cours de recyclage et les difficultés auxquelles ils se heurtaient pour se procurer des documents récemment publiés.

Comme nous l'indiquons au chapitre sur la formation, la formation du personnel était très inégale d'un bureau à l'autre, voire même au sein du même bureau. Cette situation était due, dans une large mesure, au manque de normes de formation

appropriees. Malgré les quelques cours offerts par le Centre de développement professionnel, c'était aux superviseurs locaux qu'il appartenait de veiller à ce que leur personnel assiste à ces cours. Il y avait souvent conflit entre la charge de travail et les besoins en matière de formation.

Autre source de préoccupation, la formation aux techniques de relations interpersonnelles et à la gestion requises pour établir des contacts constructifs avec le contribuable, était inexistante. Des cours de formation aux techniques d'entrevue seraient utiles aux employés qui s'occupent directement des contribuables.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Revenu Canada, Impôt reconnaît qu'il est indispensable d'améliorer la coordination de la formation au sein des bureaux locaux et a entrepris d'apporter des changements à cet égard.

19.3.4 CONSTATATION: LE SYSTÈME D'INTERCEPTIONS S'EST AVÉRÉ INEFFICACE ET A SOUVENT PROVOQUÉ DES RETARDS CONSIDÉRABLES

Contexte

Bien que le système d'interceptions ait été conçu pour éviter les retards entraînés par le nouveau traitement ou le rajustement des déclarations déjà traitées, il s'est avéré inefficace.

On n'avait fixé aucune limite de temps à l'examen des déclarations non urgentes, si bien qu'il était théoriquement possible que leur traitement soit indéfiniment retardé. De plus, si un rajustement s'imposait à la suite d'une interception, ce qui se produit dans 70 pour cent des cas, il était impossible d'entrer à la fois le rajustement et un code d'explication, ce qui a parfois entraîné des traitements répétés d'une même déclaration et des retards de 14 semaines et plus. D'autre part, comme les interceptions se faisaient à la fin d'un lot plutôt qu'au début, l'interception ne pouvait avoir lieu lorsqu'elle était entrée dans le système pendant que la déclaration était en cours de traitement. Enfin, le fait d'annuler une interception annulait toutes les autres, si bien que les déclarations qui auraient dû être interceptées se trouvaient malgré tout traitées.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Grâce à la réorganisation du système de la T1 qui entrera en vigueur en 1987, le traitement se fera quotidiennement. La mise en oeuvre des corrections d'erreur en direct permettra d'entrer en même temps les rajustements et les codes d'explication.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 20: APPELS **245**

20.1 INTRODUCTION 245

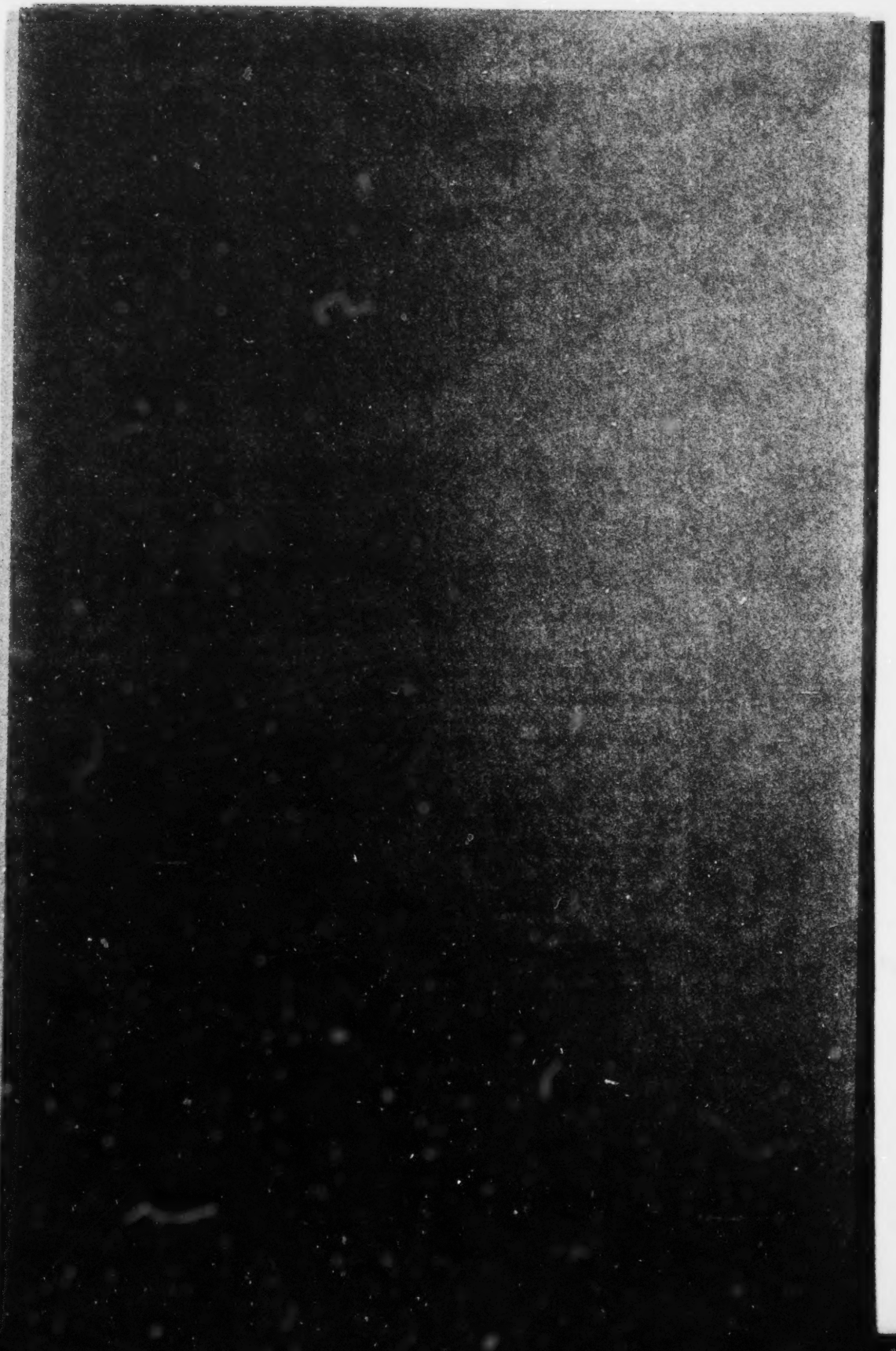
20.2 PROCESSUS RELATIF AUX APPELS 245

20.2.1 Avis d'opposition 245

20.2.2 Appel d'une décision 246

20.2.3 Retards accumulés par les tribunaux 246

20.3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 247



CHAPITRE 20: APPELS

20.1 INTRODUCTION

Ce chapitre examine le processus dont peut se prévaloir le contribuable qui désire faire appel de l'avis de cotisation ou de nouvelle cotisation reçu par lui.

Les contribuables qui ne sont pas d'accord avec un avis de cotisation ou de nouvelle cotisation ont le choix entre un certain nombre de mesures pour obtenir que cet avis soit modifié. La première solution qui s'offre à lui est un processus non officiel connu sous le nom de Rajustements demandés par les contribuables, décrite au chapitre consacré à cette question. Si cette demande n'a pas abouti à une solution dans les 90 jours qui suivent la date d'émission de l'avis de cotisation, le contribuable est tenu de déposer un avis d'opposition afin de conserver son droit statutaire à exiger du Ministère qu'il continue à étudier sa demande.

La Direction des appels traite les avis d'opposition; elle s'efforce toujours de trouver une solution objective et impartiale. Les contribuables qui ne sont pas satisfaits des résultats obtenus grâce à ce processus peuvent alors faire appel aux tribunaux s'ils désirent pousser l'affaire plus loin. Le nombre des avis d'opposition déposés par les contribuables est passé de 27 000 en 1981-1982 à 57 000 en 1983-1984. Cependant, en 1984-1985, leur nombre est tombé à environ 45 000.

20.2 PROCESSUS RELATIF AUX APPELS

20.2.1 Avis d'opposition

Les contribuables jouissent du droit statutaire de contester le montant des cotisations de l'impôt sur le revenu. Ils le font en déposant un avis d'opposition et en obtenant que la Direction des appels réexamine officiellement la cotisation.

Le processus d'appel se met normalement en marche lorsque le contribuable envoie un avis d'opposition au Bureau principal. Cet avis y est enregistré, puis transmis au centre fiscal approprié, ou au bureau de district de Toronto ou d'Ottawa pour comparaison avec la déclaration du contribuable. Les centres fiscaux s'occupent des oppositions simples mais les cas plus complexes sont transmis au bureau de district dont relève le contribuable. Dans certains cas, les affaires sont transmises au bureau des Appels du Bureau principal par le bureau de district ou le centre fiscal, afin d'obtenir des conseils sur l'interprétation correcte de la loi. Il y a environ 600 renvois de ce type par an.

L'avis d'opposition doit être apparié au(x) déclaration(s) d'impôt pertinente(s). Pour cela, le groupe de contrôle de la Division des appels demande au Rôle de lui communiquer les déclarations. À leur réception, chaque dossier est assigné au fur et à mesure à un agent d'appel. Sauf dans le cas des dossiers qui sont envoyés au Bureau principal, l'agent d'appel étudie les faits pertinents et effectue des recherches sur la loi, les règlements et la jurisprudence applicables. Habituellement, il a des réunions et des discussions avec le contribuable et son ou ses conseillers. Il lui est aussi parfois nécessaire d'obtenir des renseignements supplémentaires. Finalement, l'agent d'appel prépare, en projet, la réponse qu'il recommande. Après examen de celle-ci par un superviseur, une décision finale est prise à l'égard de l'opposition et approuvée par le chef des Appels. Elle est alors communiquée au contribuable.

20.2.2 Appel d'une décision

Si le contribuable n'accepte pas la décision de la Direction des appels, il peut interjeter appel devant la Cour canadienne de l'Impôt, et ensuite ou directement à la Cour fédérale du Canada. Avec autorisation, il est possible de faire appel de certaines décisions du tribunal fédéral devant la Cour suprême du Canada. Au lieu de soumettre un avis d'opposition à la Direction des appels, les contribuables peuvent également demander que leur appel soit directement soumis à la Cour canadienne de l'Impôt ou à la Cour fédérale du Canada.

À compter de la date d'envoi de l'avis de décision, le contribuable dispose de 90 jours pour interjeter appel auprès de la Cour canadienne de l'Impôt ou, directement auprès de la Cour fédérale du Canada, aussi après directement. La décision d'aller devant les tribunaux appartient totalement au contribuable. C'est la solution qui a été choisie pour un pourcentage relativement réduit des quelque 57 000 oppositions déposées au cours de l'exercice financier 1984. Lorsqu'un appel est interjeté devant la Cour de l'Impôt ou de la Cour fédérale, le dossier est transmis au ministère de la Justice et tous les renseignements pertinents fournis par le contribuable ou son représentant sont communiqués à l'avocat du ministère de la Justice assigné à l'affaire.

20.2.3 Retards accumulés par les tribunaux

Il existe actuellement une accumulation d'affaires en retard à la Cour de l'Impôt. Ces six dernières années, le nombre des appels a nettement dépassé la capacité de traitement de la Cour. Au 31 mars 1984, le nombre des affaires en attente était de 4 857, ce qui représentait une augmentation de 35 pour cent par rapport au chiffre de 3 597 affaires en attente le 31 mars 1983. Au rythme actuel, la Cour aurait besoin d'environ trois années et demie pour traiter toutes ces affaires, même s'il n'était pas interjetés de nouveaux appels.

La même situation existe à la Division de première instance de la Cour fédérale du Canada. Au 31 mars 1984, le nombre des appels en attente était de 1 094. Cela représentait une augmentation de 10 pour cent par rapport au 996 affaires non traitées, au 31 mars 1983. Ces chiffres sont cependant trompeurs, car la Cour fédérale ne dispose pas des procédures simplifiées que peut utiliser la Cour de l'Impôt. De ce fait, le règlement des appels devant la Cour fédérale demande beaucoup plus de temps que devant la Cour de l'Impôt. Au rythme actuel, la Cour fédérale aurait besoin d'environ quatre années et demie pour éliminer cet arriéré, même si aucun autre appel n'était interjeté entre-temps.

20.3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans cette section, nous présentons les principales constatations auxquelles nous sommes parvenues au cours de notre étude, la mesure prise par Revenu Canada, Impôt pour remédier à certaines des lacunes révélées par ces constatations et, le cas échéant, nos suggestions pour améliorer la situation.

20.3.1 CONSTATATION: MALGRÉ L'EFFICACITÉ AVEC LAQUELLE LA DIRECTION DES APPELS RÈGLE DES DIFFÉRENDS DE CARACTÈRE ORDINAIRE, ELLE N'A PAS ACCORDÉ SUFFISAMMENT D'IMPORTANCE AU RÈGLEMENT DES CONFLITS IMPORTANTS AVEC LES CONTRIBUABLES

Contexte

L'objectif déclaré de la Direction des appels n'accordait pas une base suffisamment importante aux avantages reconnus du règlement des conflits. Bien qu'en général, un règlement permette de recouvrer des sommes inférieures au montant que le Ministère considère comme dû, le coût de recouvrement de cet impôt s'en trouve nettement réduit car il n'est plus nécessaire de préparer une affaire et de la défendre devant les tribunaux. La négociation d'un règlement supprime également le risque, pour les ministères, d'être perdants devant les tribunaux. En outre, le règlement des questions les plus courantes permet aux tribunaux de se consacrer au règlement des affaires qui posent le plus de problèmes sur le plan juridique.

Le règlement des affaires fiscales devant la Cour canadienne de l'Impôt et la Cour fédérale du Canada accusait un retard de trois à quatre ans. En dépit du fait que la Direction des appels ait réglé elle-même la majorité des différends qui l'opposaient aux contribuables, il est manifeste que dans bien des cas, il s'agissait d'erreurs minimes du Ministère, ce à quoi il faut s'attendre, compte tenu du nombre élevé de déclarations d'impôt traitées. Un nombre réduit, mais appréciable, d'affaires sont cependant allé en cour, et pour la moitié environ d'entre elles, c'est le contribuable qui a gain de cause. Si elles avaient été réglées à l'amiable, les coûts pour les deux parties s'en seraient trouvé réduits.

Il est intéressant de faire une comparaison avec les méthodes utilisées par la Division des appels du Internal Revenue Service des États-Unis. L'objectif déclaré de cette division est de régler les conflits avec des contribuables d'une manière juste et équitable. En revanche, l'objectif déclaré de la Direction des appels canadienne est d'offrir aux contribuables la possibilité d'un examen impartial et objectif de leur cas, mais pas nécessairement de régler les différends.

Le système judiciaire canadien est de plus en plus favorable au règlement comme mécanisme de résolution des différends au lieu d'en arriver à un procès. Un exemple nous en est donné par la récente modification des règlements des tribunaux de l'Ontario qui mettait l'accent sur la divulgation préalable au procès afin de déterminer s'il était possible de parvenir à un règlement à l'amiable.

Recommandations

- Il conviendrait que la Direction des appels ait pour objectif de régler les différends avec les contribuables d'une manière juste et équitable, ainsi que de leur donner la possibilité d'un examen impartial et objectif de leur cas.
- Compte tenu du nouveau climat administratif qui règne au sein du Ministère, p. ex., la Déclaration des droits du contribuable, toutes les affaires qui sont actuellement devant les tribunaux devraient être étudiées en vue d'en arriver à un règlement dans la mesure du possible.

20.3.2 CONSTATATION: LA CRAINTE EXISTAIT QUE LA DIRECTION DES APPELS NE SOIT PAS TOTALEMENT IMPARTIALE À CAUSE DE SON MANQUE APPARENT D'INDÉPENDANCE VIS-À-VIS DES FONCTIONS DE VÉRIFICATION ET DE COTISATION

Contexte

L'un des cinq principes opérationnels de Revenu Canada, Impôt, décrit dans le mandat et les principes opérationnels du Ministère, est «l'opposition impartiale et des processus d'appel pour régler les différends.»

Le mandat précise également que «les fonctions relatives aux oppositions et aux appels doivent être distinctes des fonctions relatives à la révision et aux cotisations, de façon que le processus soit indépendant et objectif, et les communications doivent faire en sorte que les contribuables saisissent cette distinction». Au sein de la Direction des appels elle-même, et en particulier chez les employés qui occupent les niveaux les plus élevés, on est fermement convaincus de l'impartialité et de l'objectivité de la direction. Nous avons cependant constaté que des groupes extérieurs au Ministère en doutaient fortement. Par exemple, le Comité mixte sur la fiscalité de l'Association du barreau canadien et l'Institut canadien des experts-comptables estimaient qu'il était maintenant plus difficile d'obtenir un examen indépendant de la part des Appels. Lorsqu'un groupe aussi compétent et conscient de ses responsabilités que ce comité soulève la question, nous estimons que ses remarques doivent être prises au sérieux.

Le groupe d'étude progressiste-conservateur sur Revenu Canada a fait les remarques suivantes qui confirment ce qui précède:

> «À notre connaissance, de nombreux agents d'appel sortent des rangs des vérificateurs et il est compréhensible que certains y voient un conflit d'intérêt. Ils peuvent être contraints de prendre une décision à la suite d'appels des vérifications de dossiers effectuées par leurs collègues et amis. Le roulement entre répartiteurs et agents d'appel est également fréquent, ce qui fait qu'il est difficile pour ces derniers d'acquérir une véritable indépendance à l'égard de leurs collègues répartiteurs.»

Nous trouvons le même son de cloche dans un mémoire du Institute of Chartered Accountants of Manitoba, qui déclare:

> «Quelques-uns de nos membres ont exprimé des doutes sur l'indépendance de la revue effectuée par la Division des appels. Au lieu d'examiner une question avec un regard neuf et de s'inspirer de l'étude des lois et des affaires fiscales

pertinentes, certains agents d'appel ont tendance à s'en remettre aux politiques d'établissement des cotisations. Leur mission n'est pas de chercher des raisons de confirmer la cotisation mais plutôt de décider des mérites de l'avis d'opposition. La politique qui consiste à avoir peu d'agents d'appel permanents et des rotations de personnel venant des sections de la Vérification et des Cotisations, qui passent relativement peu de temps dans le secteur des appels, n'encourage pas une perspective indépendante.»

En général, les mémoires qui nous ont été présentés révèlent que les contribuables seront de plus en plus mécontents de la manière dont leurs oppositions sont traitées par le groupe des appels.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Le Ministère étudie actuellement la possibilité de donner une meilleure opinion de l'indépendance de la Direction des appels en séparant physiquement ce groupe. Dans l'intervalle, on a déjà pris un certain nombre de mesures pour en améliorer l'indépendance. Le bureau central intervient maintenant directement dans l'évaluation du rendement des chefs des sections d'Appels qui se trouvent dans les bureaux de district. D'autre part, on a rendu plus clair le système de rapports de ces chefs avec leur directeur de district ainsi qu'avec le Bureau principal. En outre, le Ministère procède actuellement à l'élaboration de directives relatives à la dotation de la fonction d'appel.

Recommandations

- Il conviendrait de supprimer le personnel chargé des appels dans les centres fiscaux et de confier au personnel chargé des appels au bureau de district l'examen initial de tous les avis d'opposition.
- Il conviendrait que Revenu Canada, Impôt prenne d'autres mesures pour assurer l'indépendance et l'impartialité de la fonction d'appel par rapport aux fonctions d'évaluation et des cotisations. Ces mesures devraient être les suivantes:
  - séparation matérielle du personnel chargé des appels des bureaux de districts et des centres fiscaux en l'installant dans des locaux distincts;
  - élimination de tout système de rapports entre le personnel local chargé des appels et les directeurs de bureau de district et de centre fiscal ou de tous liens avec d'autres fonctions dans le même district;
  - minimisation du passage par roulement aux Appels du personnel de vérification et des cotisations; et
  - établissement d'un plan de carrière et d'une durée minimum de service aux appels d'au moins cinq ans.

20.3.3 CONSTATATION: LE RÔLE DE SOUTIEN DU PERSONNEL DES APPELS DANS LES CONTESTATIONS FISCALES CONSTITUAIT UN CONFLIT D'INTÉRÊT AVEC LEUR FONCTION PRINCIPALE

Contexte

Le groupe des appels a pour principale fonction de traiter le premier niveau des appels des contribuables d'une manière objective et impartiale. Pourtant, les agents

d'appel jouent également un rôle de soutien actif lorsque le Ministère se trouve impliqué dans des affaires de contestation fiscale avec les contribuables. Ces agents coopèrent pleinement avec le ministère de la Justice à la préparation des affaires et à l'interrogation ou à la fourniture de témoins. La Direction des appels donne donc l'impression d'avoir un intérêt personnel à ce que le résultat des appels interjetés devant les tribunaux soit favorable au Ministère. Cette participation des Appels au processus de contestations tente également à protéger le groupe fonctionnel responsable du déclenchement de l'affaire contre l'obligation de défendre sa position en cour. Afin d'éliminer le conflit d'intérêt possible inhérent à cette situation, nous estimons que la responsabilité d'appuyer le ministère de la Justice dans les cas de litige devrait revenir à la fonction responsable du déclenchement de l'affaire. L'avantage supplémentaire d'une telle mesure serait que l'avocat du ministère de la Justice chargé de chaque affaire pourrait se renseigner directement auprès du groupe qui traitait au départ avec le contribuable, plutôt que de le faire de manière indirecte en passant par un agent d'appel.

Lorsque nous en avons discuté avec les cadres du Ministère, ceux-ci nous ont fait part de leur crainte de restituer la responsabilité du soutien des contestations au groupe d'origine. Ils estimaient en effet que cela se traduirait par la diminution du nombre de règlements et par la confusion des responsabilités des diverses fonctions.

Si Revenu Canada, Impôt décide de ne pas rendre le rôle de soutien des contestations au groupe ayant déclenché l'affaire, nous estimons que le groupe de la Direction des appels qui remplit actuellement cette fonction devrait être séparé de cette direction et devrait recevoir un nouveau titre, de manière à éviter que l'impartialité des appels puisse être mise en question.

Recommandation

- Il conviendrait de confier la responsabilité des affaires de contestation fiscale à un groupe indépendant de la Direction des appels. Cette responsabilité pourrait être donnée au groupe fonctionnel du Ministère dont les activités font l'objet de la contestation. Si cette formule n'était pas retenue, il conviendrait de séparer de la Direction des appels le groupe qui en fait actuellement parti et qui est responsable du soutien à la contestation, et de le rebaptiser.

20.3.4 CONSTATATION: IL N'EXISTAIT PAS DE SYSTÈME INDÉPENDANT D'APPELS DES ÉVALUATIONS DE BIENS MOBILIERS

Contexte

Le personnel chargé des appels transmet normalement les appels des évaluations de biens mobiliers à un agent d'évaluation de biens mobiliers du même bureau de district. Bien que l'évaluateur qui traite l'affaire soit différent de celui qui a effectué l'évaluation de biens mobiliers, il appartient, lui aussi, au groupe qui a effectué cette évaluation au départ. Il est douteux qu'une revue impartiale soit possible en de telles circonstances.

Recommandation

- Il conviendrait que chaque bureau des Appels ait un groupe d'évaluation des biens mobiliers et que les appels relatifs à ces évaluations soient revus par ce groupe.

20.3.5 CONSTATATION: LE NOMBRE DES AVIS D'OPPOSITION DÉPOSÉS A SENSIBLEMENT AUGMENTÉ

Contexte

Au cours de ces dix dernières années, le nombre des avis d'opposition a augmenté avec une telle rapidité qu'il doublait tous les quatre ans, encore qu'il semble que cette tendance ait été renversée pour l'année 1984-1985. Comme le montre la Pièce 20.1, près de 60 pour cent des avis d'opposition sont tranchés, totalement ou en partie, en faveur du contribuable.

La vérification effectuée par la Direction de la revue de la gestion a surtout porté sur les raisons de l'augmentation du nombre des avis d'opposition et a étudié, à cette fin, 2 379 dossiers. Elle a conclu que les principales causes de dépôt d'avis d'opposition étaient les suivantes:

- les répartiteurs ne communiquaient pas avec les contribuables avant d'émettre les avis de cotisation ou de nouvelle cotisation (demandes de renseignements);
- les répartiteurs n'assuraient pas le suivi de «l'absence de réponse» et des réponses incomplètes à nos demandes de renseignements;
- la formation des répartiteurs, des examinateurs au bureau, des vérificateurs et de leurs superviseurs était insuffisante dans les domaines suivants:
  - l'application d'un droit de plus en plus complexe,
  - l'application et la connaissance des politiques, et
  - la préparation des rapports de vérification et des documents de travail;
- le public n'était pas au courant de son droit de demander des rajustements grâce à la méthode des rajustements demandés par le contribuable ou répugnait à le faire à cause des retards et/ou du niveau de service inacceptables;
- le vérificateur manifestait peu d'empressement à négocier les points «discutables» avec les contribuables, comme le montrait le pourcentage élevé de règlements négociés par la Direction des appels, en particulier dans le cas des vérifications sur place;
- le public avait l'impression que les agents d'appels se montrent plus souples et plus impartials que les répartiteurs, les examinateurs au bureau et les vérificateurs; et
- il y avait un manque de communication apparente entre la Direction des appels, et la Direction générale de la vérification et celle de la Validation et des Recouvrements en ce qui concernait l'interprétation de la Loi, les désaccords avec les politiques; etc.

Les mémoires que nous avons reçus indiquaient que le nombre des appels ne rend pas un compte exact du nombre des contribuables qui contestent leur avis de cotisation ou de nouvelle cotisation. Beaucoup d'entre eux se contentent d'accepter la

Disposition des avis d'opposition

	Exercice financier se terminant le 31 mars			
	1981	**1982**	**1983**	**1984**
Total des dispositions (Toutes sources réunies)	25 553	29 352	42 206	53 653
Oppositions totalement admises	7 000	9 092	12 901	17 634
(Pourcentage du total)	(27)	(31)	(31)	(33)
Oppositions partiellement admises	7 592	8 061	11 486	14 038
(Pourcentage du total)	(30)	(27)	(27)	(26)
Oppositions admises au total ou en partie	14 592	17 153	24 387	31 762
(Pourcentage du total)	(57)	(58)	(58)	(59)

cotisation fixée par le Ministère au lieu de se battre pour des sommes relativement réduites.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Revenu Canada, Impôt a pris les mesures suivantes:

les contribuables qui reçoivent une demande de renseignements disposeront de 30 jours pour y répondre; et

la notification par anticipation de l'intention du Ministère de fixer une cotisation ou une nouvelle cotisation sera donnée à un nombre beaucoup plus élevé de contribuables.

Recommandation

- Il conviendrait de prendre des mesures pour réduire encore le nombre des avis d'opposition en soulignant l'intérêt d'un règlement au cours du processus d'établissement d'une nouvelle cotisation.

20.3.6 CONSTATATION: LE PROCESSUS D'APPEL ÉTAIT MAL COMPRIS PAR LA MAJORITÉ DES CONTRIBUABLES, QUI POUVAIENT LAISSER PASSER L'OCCASION D'EXERCER LEUR DROIT DE DÉPOSER UN AVIS D'OPPOSITION

Contexte

L'article 3.2 du Mandat et des principes opérationnels de Revenu Canada, Impôt dispose que, «il faut dûment informer le contribuable de ses droits en vertu du

processus des oppositions et des appels ainsi que des décisions prises au sujet de son opposition ou de son appel.»

Les formules d'avis de cotisation et d'avis de nouvelle cotisation comportent tous deux, au verso, des instructions à l'intention du contribuable qui désire demander des renseignements ou qui contestent la cotisation ou la nouvelle cotisation. Cependant, l'emplacement, la taille des caractères et le langage utilisé sont tels qu'un contribuable peu aux faits de ces questions risque de ne pas lire ces instructions ou de ne pas comprendre les mesures qu'elles impliquent.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

En 1985, les contribuables qui recevront un avis de cotisation ou de nouvelle cotisation, recevront en même temps une brochure intitulée «Pour comprendre votre cotisation». Cette brochure explique ce que sont ces avis et la manière de proceder pour obtenir un rajustement ou contester le montant de la cotisation.

20.3.7 CONSTATATION: L'OBLIGATION FAITE AU CONTRIBUABLE DE PAYER LES MONTANTS DE LA COTISATION A CRÉÉ DES DIFFICULTÉS FINANCIÈRES AUX CONTRIBUABLES QUI ONT FAIT L'OBJET D'UNE COTISATION ERRONÉE

Contexte

La Loi de l'impôt sur le revenu, le Régime de retraite du Canada et la Loi sur l'assurance-chômage de 1971 disposaient que toute somme due devait être payée dans les 30 jours suivant l'envoi de la cotisation, qu'un avis d'opposition ait été déposé ou non. Dans les cas ou on constatait par la suite que la cotisation était inexacte, ces dispositions imposaient des contraintes financières inutiles aux contribuables. En outre, nous a-t-on dit, le fait que les contribuables etaient tenus de payer le montant de la cotisation, même s'ils avaient interjeté appel, avait été exploité par les vérificateurs, pour essayer de négocier un règlement, comme un moyen d'amener les contribuables à accepter celui-ci pour éviter de devoir payer le montant de la cotisation originale.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Le 30 janvier 1985, le gouvernement a adopté un texte de loi qui disposait qu'aucun contribuable ne serait tenu de payer les impôts contestés avant que la période de dépôt d'une opposition ne se soit écoulée sans qu'il l'ait fait. Que l'opposition n'ait été reglée à sa satisfaction, ou qu'un tribunal n'ait décidé qu'il y avait des impôts impayés. L'intérêt continuera à être calculé sur le montant de l'impôt qui devra finalement être versé, et certaines dispositions permettront de créer une protection contre l'abus ou l'usage frivole de la procédure d'appel pour retarder ou éviter de payer l'impôt. Le Ministre du Revenu national a annoncé que les dispositions qui s'appliquent aux avis de cotisation reçus ou aux avis d'opposition déposés après le 31 décembre 1984, entreraient immédiatement en vigueur. Ceci rendra moins sévère l'obligation de payer les impôts faisant l'objet d'un appel.

20.3.8 CONSTATATION: LA FORMATION DU PERSONNEL DE LA DIVISION DES APPELS ÉTAIT INSUFFISANTE

Contexte

Au cours des visites que nous avons effectuees dans les divers bureaux de district et centres fiscaux de l'ensemble du pays, nous nous sommes entretenus avec les chefs des Appels et un certain nombre d'agents d'appels. Ces derniers, en particulier, se montraient critiques a l'egard de la formation qu'ils avaient reçue.

Au cours de notre enquete sur la formation reçue par le personnel du Ministere, la plus grande partie du personnel de la Division des appels a declare qu'au cours de ces 12 derniers mois, ils avaient passe un maximum de cinq jours dans des seances de formation, et plus d'un tiers d'entre eux ont declare ne pas avoir reçu de formation du tout. Bien qu'environ la moitie de ce personnel ait precise qu'ils avaient reçu une certaine formation immediatement apres leur entree a la Division des appels, le tiers restant a declare qu'ils n'avaient beneficier d'aucune formation.

Mesures prises par Revenu Canada, Impot

Revenu Canada prend des mesures pour repondre aux besoins determines dans le cadre des mesures actuelles prises en faveur de la formation.

Recommandation

- Il conviendrait d'ameliorer la formation du personnel des Appels. Un programme de formation plus structure devrait être fourni. Les cours devraient informer les agents d'appels des changements apportes a la loi, et notamment les tendances manifestees par les interpretations judiciaires. En outre, il conviendrait de leur donner des cours sur les methodes de communication efficace avec les contribuables.

20.3.9 CONSTATATION: LES ACTIVITÉS DANS LE DOMAINE DE L'ÉTABLISSEMENT INITIAL DES COTISATIONS DANS CEUX AUTRES QUE LA VÉRIFICATION ONT SENSIBLEMENT AUGMENTÉ LE NOMBRE DES OPPOSITIONS MINEURES COURANTES

Contexte

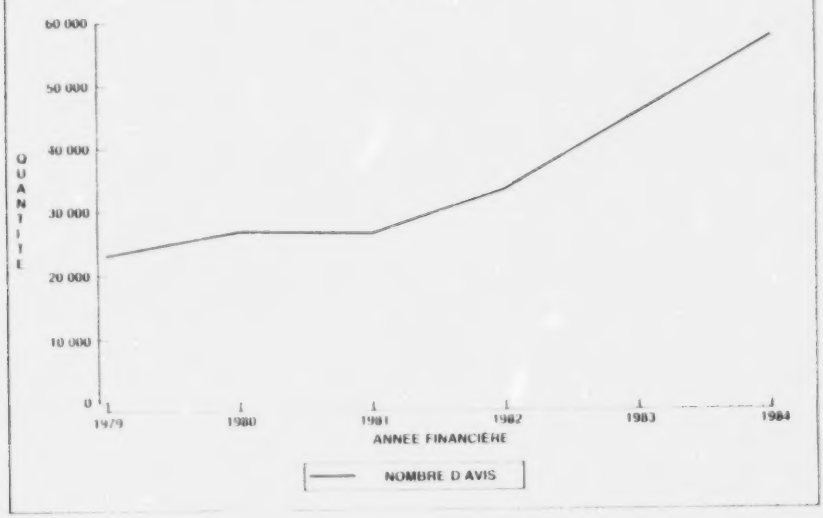
Le nombre des avis d'opposition a double au cours de la période de 1980 a 1984 (voir Piece 20.2, Graphique 1) et la majorite concernant la cotisation initiale et la cotisation sans verification, comme le montre le Graphique 2.

Les oppositions, dans ces deux domaines, presentaient un caractere mineur et courant, comme le montre la Piece 20.3. Le montant moyen des impôts qui faisaient l'objet d'une opposition etait de 300 $ pour la cotisation initiale et de 700 $ pour la non-verification. Une grande partie de ces affaires a ete reglee totalement en faveur du contribuable (46 pour cent pour la cotisation initiale et 34 pour cent pour la non-verification, comme le montre la Piece 20.4).

Pièce 20.2

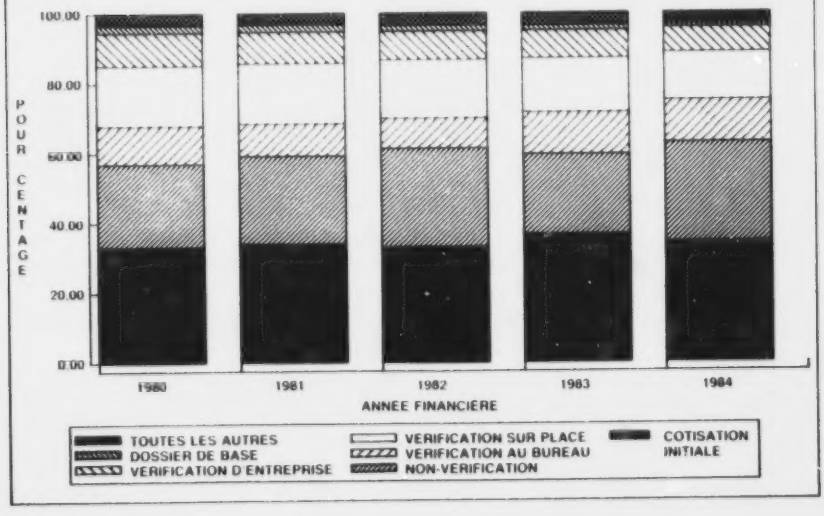
Graphique 1

AVIS D'OPPOSITION REÇUS DE SOURCES DIVERSES PAR ANNÉE FINANCIÈRE



Graphique 2

AVIS D'OPPOSITION PAR SOURCE DE COTISATION PAR ANNÉE FINANCIÈRE



Avis d'opposition à la cotisation initiale
Questions les plus fréquemment soulevées

	83/84	82/83	81/82	80/81
Frais d'administration des investissements	825	202	126	44
Dépenses d'intérêt	420	94	96	74
Exemptions personnelles	529	389	277	274
Cotisations à un REER	1 394	1 525	672	339
Perte en capital	455	332	204	76
Pénalité pour production tardive	446	385	283	175
Crédit d'impôts étrangers	427	449	298	259
Cotisation arbitraire	436	344	280	198
Opposition protective	638	399	332	95
Nul (Production tardive d'un avis d'opposition, etc.)	1 309	1 176	428	259
Total	6 879	5 295	2 996	1 793
Pourcentage des dispositions totales	36,4	32,8	30,0	21,0

COMPARAISON DES ACTIVITÉS DE COTISATION, DE VÉRIFICATION ET D'APPEL

Source		Déclarations, Vérifications traitées (000's)	Rajustements traités (000's)	Avis[1] d'opposition reçus (000's)	Dispositions des avis d'opposition	
					Appel admis dans sa totalité (Pourcentage)	Appel admis en partie (Pourcentage)
Validation et Recouvrements						
COTISATION INITIALE	1984	15 122	2 107	19,7	45,7	12,2
	1983	15 179	1 964	16,6	44,4	13,1
	1982	14 765	1 854	11,0	44,7	14,9
	1981	14 681	1 865	9,0	41,3	15,8
NON-VÉRIFICATION	1984	390	283	16,4	33,6	25,8
	1983	476	309	10,4	31,4	24,0
	1982	323	190	9,4	33,2	21,6
	1981	410	235	6,7	29,3	28,9
BUREAU	1984	36,6	25,7	6,9	18,0	43,3
	1983	50,8	41,3	5,4	15,2	49,1
	1982	31,1	26,8	2,9	15,2	50,8
	1981	26,3	23,3	2,5	11,4	58,3
Direction générale de la vérification						
VÉRIFICATION SUR PLACE	1984	42,3	32,4	7,8	17,2	44,7
	1983	42,5	32,9	6,9	13,9	45,2
	1982	42,5	33,1	5,5	16,2	44,8
VÉRIFICATION AU BUREAU	1984	20,5	16,6	4,1	22,3	40,0
	1983	20,4	16,4	3,6	19,7	39,3
	1982	19,7	15,4	2,7	18,8	40,4
DOSSIERS DE BASE	1984	2,2	1,8	0,7	24,1	34,0
	1983	2,2	1,8	0,7	20,6	39,7
	1982	2,2	1,8	0,6	22,9	32,1

[1] AO – Avis d'opposition

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Revenu Canada, Impôt a pris des mesures pour accroître les contacts avec le contribuable avant qu'un rajustement ne soit proposé au stade de la cotisation initiale, et pour augmenter le recours à la correspondance avec les contribuables dans tous les programmes d'application. Ceci a probablement contribué à la diminution du nombre estimé des avis d'opposition qui seront déposés en 1984-1985.

20.3.10 CONSTATATION: LE SYSTÈME JUDICIAIRE CANADIEN NE DISPOSAIT PAS D'UNE PROCÉDURE RELATIVE AUX PETITES CRÉANCES POUR LE RÈGLEMENT DES CONTESTATIONS FISCALES

Contexte

Un certain nombre des mémoires que nous avons reçus proposaient la création d'un tribunal des petites créances fiscales. Au Royaume-Uni comme aux États-Unis, les systèmes judiciaires comportent des mécanismes efficaces de règlement des petites contestations fiscales. Ces mécanismes fonctionnent indépendemment de l'administration fiscale. Au Royaume-Uni, les contestations fiscales étaient soumises aux commissaires généraux qui les réglaient de manière officieuse et économique. Aux Etats-Unis, le tribunal des petites créances fiscales offre au contribuable une procédure informelle relativement peu coûteuse qui lui permet de faire appel des décisions du Internal Revenue Service. La province du Québec, qui administre son propre régime fiscal, a aussi récemment adopté un mécanisme de traitement des petites créances fiscales.

Compte tenu des récentes améliorations apportées au service au contribuable, il n'est peut-être pas nécessaire, pour le moment, de créer un tribunal des petites créances fiscales. Il conviendrait cependant de suivre de près le processus des appels pour voir si des mesures s'imposent à cet égard.

Recommandation

- Il conviendrait de suivre de près les améliorations du processus des appels afin de déterminer s'il serait souhaitable de créer une procédure relative aux petites créances fiscales dans les tribunaux canadiens. Le processus de contrôle devrait faire appel à la participation de l'Institut canadien des experts-comptables et à l'Association du barreau canadien.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 21: RECOUVREMENTS 261

21.1 INTRODUCTION 261

21.2 LE PROCESSUS DE RECOUVREMENT 261

21.2.1 Organisation 261

21.2.2 Volume des comptes 262

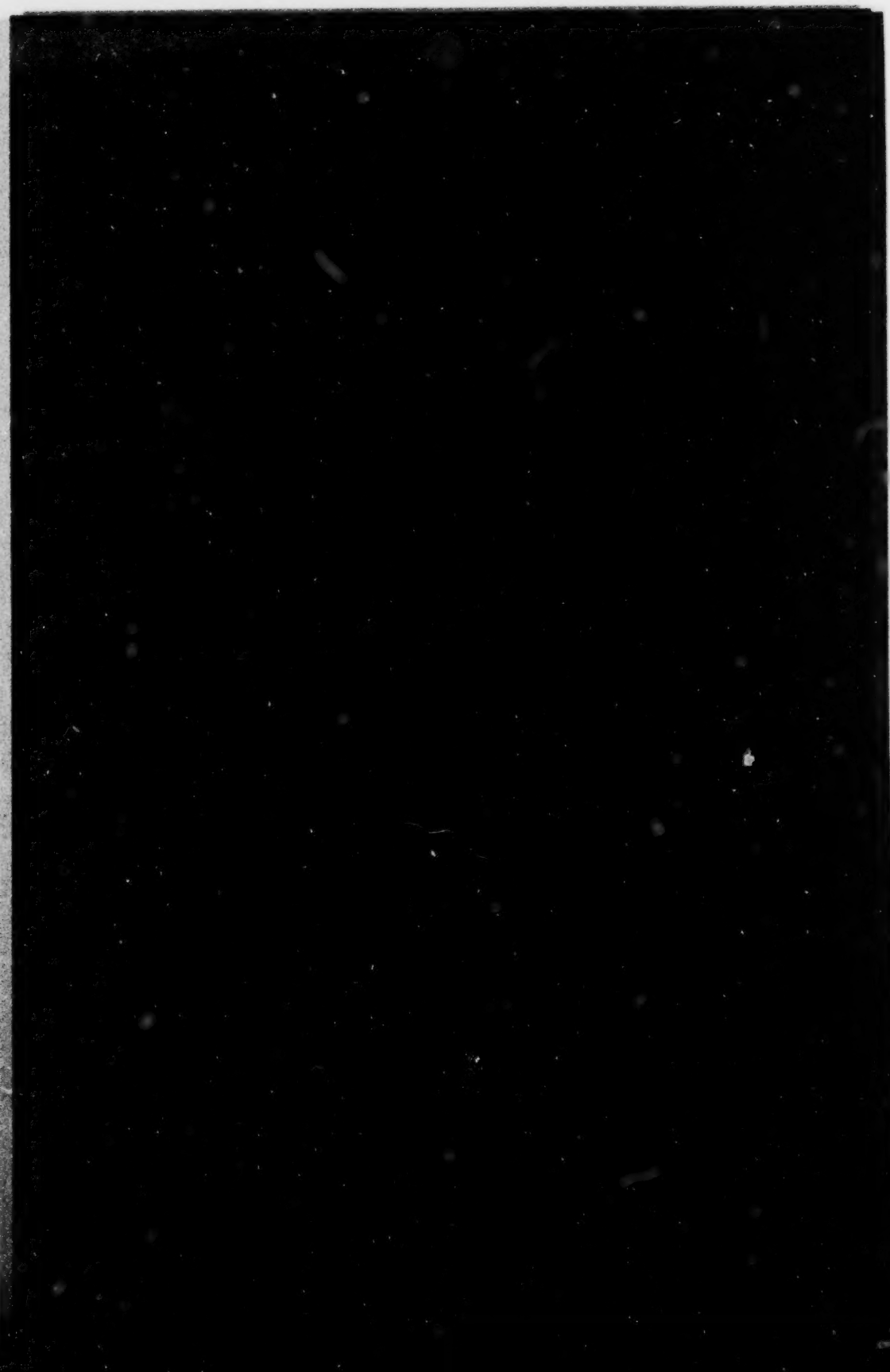
21.2.3 Tendances concernant les comptes impayés 262

21.2.4 Procédures préalables à l'intervention du bureau de district 264

21.2.5 Procédures au bureau de district 284

21.2.6 Règlement des comptes impayés 286

21.3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 287



CHAPITRE 21: RECOUVREMENTS

21.1 INTRODUCTION

La tâche que représente le recouvrement des impôts dus par des personnes qui ne sont pas en mesure de payer ou ne sont pas disposées à le faire, est une des plus difficiles de celles auxquelles le Ministère est confronté. Les agents de recouvrement canadiens jouissent de pouvoirs extraordinaires qui leur permettent de recouvrer les impôts dus, et notamment de procéder à une saisie-arrêt sur les salaires et à saisir les biens. Même lorsque de tels pouvoirs sont utilisés à bon escient, il est inévitable qu'ils provoquent des plaintes et des réactions négatives.

En outre, au cours des périodes de restrictions fiscales imposées par le gouvernement, des pressions sont exercées sur ces employés pour qu'ils fassent non seulement preuve d'une plus grande efficience, mais se montrent également plus efficaces. Ces pressions augmentent le risque que certains contribuables contrevenants se trouvent soumis à un traitement brutal ou excessif ou du moins, en aient l'impression. La situation se trouve encore aggravée par le fait qu'au cours des périodes de récession économique, certains contribuables dont les impôts ne sont pas retenus à la source éprouvent des difficultés à respecter les échéances de paiement de leurs impôts, voire s'en trouvent incapables.

Au début de notre étude, nous avons constaté qu'un grand nombre des plaintes qui nous étaient signalées concernaient l'obligation de payer des impôts alors que les contribuables faisaient appel de leur avis de cotisation ou de nouvelle cotisation. La législation adoptée en janvier 1985 résoudra le problème car il ne sera plus obligatoire d'acquitter ces impôts avant que l'appel ait fait l'objet d'une décision.

21.2 LE PROCESSUS DE RECOUVREMENT

21.2.1 Organisation

Diverses sections du Ministère s'acquittent d'un certain nombre d'activités liées à la fonction de recouvrement. Nous les résumons ci-dessous et les décrivons plus en détail au chapitre consacré à cette question dans notre rapport détaillé.

La Direction de la validation et des recouvrements au Bureau principal élabore les politiques et procédures qui doivent être suivies par les agents de recouvrement et les conseille à cet égard. Elle coordonne et contrôle les activités de recouvrement au sein des bureaux de district et y effectue des vérifications fonctionnelles pour s'assurer que les politiques et les procédures de recouvrement sont administrées de manière juste et équitable, comme l'exigent les objectifs du Bureau principal.

Les centres fiscaux exécutent un certain nombre d'opérations courantes de comptabilité et de calcul pour les Recouvrements, notamment la réception et la comptabilisation des versements, les retenues à la source et les paiements mensuels, et l'envoi des avis de solde de compte aux contribuables. Ces centres ne prennent cependant pas l'initiative de communiquer directement avec les contribuables dont les comptes sont en souffrance.

Chaque bureau de district comporte une Section de recouvrements dont le personnel assure le suivi des contribuables contrevenants; elle entretient également des contacts avec d'autres groupes fonctionnels de ce bureau.

Le ministère de la Justice fournit des conseils juridiques aux services de recouvrement et se charge des poursuites éventuelles.

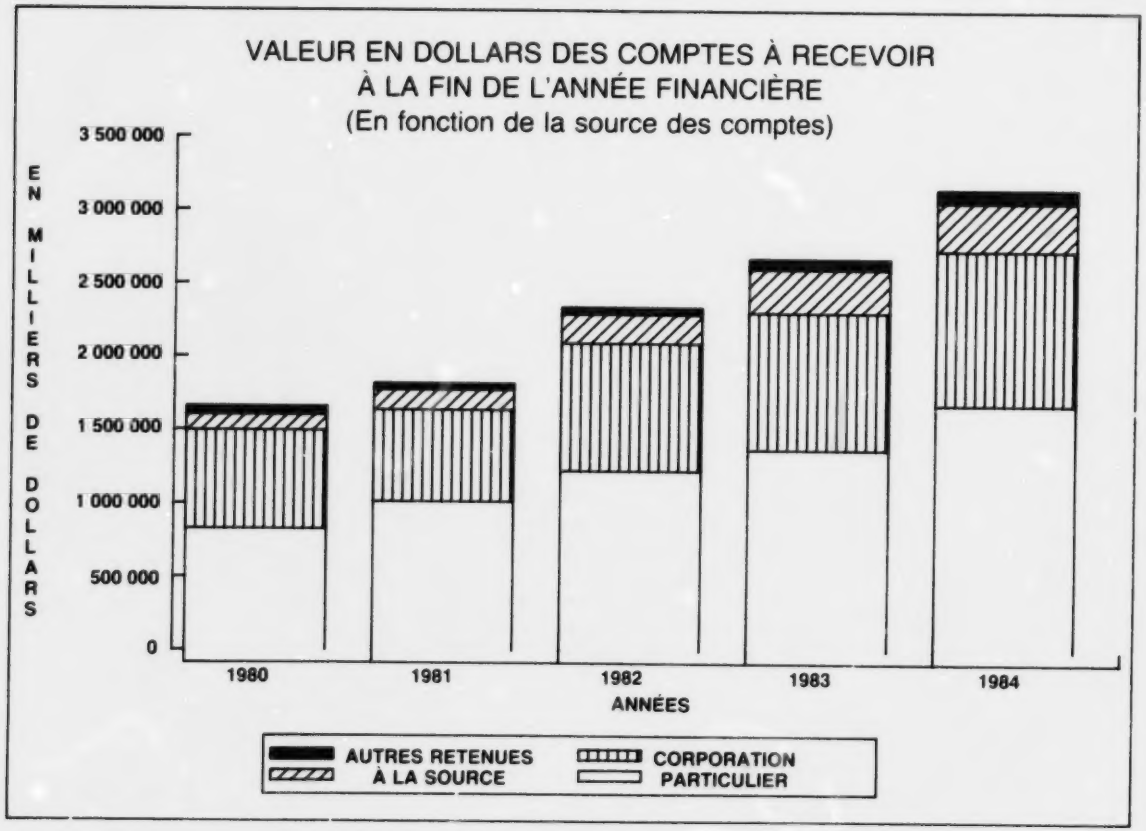
21.2.2 Volume des comptes

Les recouvrements posent un problème important du fait de leur volume. En 1983, 1 900 000 déclarations comportaient des impôts à payer, soit au moment de la production ou après établissement de la cotisation. La plupart des contribuables concernés ont payé dans les 30 jours qui ont suivi la réception de leur avis de cotisation, ou après réception d'une ou deux lettres de suivi envoyées par le centre fiscal. Il faut cependant chaque année transmettre 154 000 comptes liés aux déclarations d'impôt sur le revenu personnel aux Recouvrements pour que ceux-ci en assurent le suivi; en 1984, ce chiffre est tombé à 133 000. De plus, les Recouvrements ont traité environ 69 000 comptes d'employeurs qui n'ont pas effectué les versements mensuels des sommes retenues sur les salaires de leurs employés. Enfin, environ 45 000 comptes concernant les déclarations d'impôt sur le revenu de corporations ont été transférés chaque année aux Recouvrements.

21.2.3 Tendances concernant les comptes impayés

Le nombre des comptes impayés a augmenté de 32 pour cent et leur valeur totale en dollars, de 90 pour cent, entre 1980 et 1984, comme le montre le document 21.1. En outre, les retards de règlement de ces comptes s'accumulent. Cela indique qu'il devient de plus en plus difficile de recouvrer les sommes dues et que les chances de le faire s'amenuisent. Bien que le nombre des agents de recouvrement soit passé de 700 à 1 200 au cours de la même période, ceux-ci ont éprouvé des difficultés à absorber le volume des comptes des contrevenants.

Le 13 novembre 1984, le ministre du Revenu national a annoncé que le Conseil du Trésor avait approuvé la demande du Ministère, en faveur de la création de 320 années-personnes supplémentaires pour le personnel de recouvrement. Un tiers environ de ces nouveaux employés sont utilisés de manière à permettre aux agents de recouvrement de consacrer plus de temps aux contacts avec les contribuables, afin de faire le maximum pour trouver des modalités de paiements acceptables avant d'être contraints de procéder à une action en recouvrement. Cette mesure est destinée à réduire le chiffre global des comptes à recevoir.


VALEUR EN DOLLARS DES COMPTES À RECEVOIR
À LA FIN DE L'ANNÉE FINANCIÈRE
(En fonction de la source des comptes)
EN MILLIERS DE DOLLARS
3 500 000
3 000 000
2 500 000
2 000 000
1 500 000
1 000 000
500 000
0
1980
1981
1982
1983
1984
ANNÉES
AUTRES RETENUES À LA SOURCE
CORPORATION
PARTICULIER

21.2.4 Procédures préalables à l'intervention du bureau de district

La Pièce 21.2 fournit le schéma de déroulement du processus de recouvrement. Une fois qu'on a établi qu'une somme est due, le centre fiscal émet un avis de cotisation. À l'exception des cas où le contribuable conteste le montant de la cotisation (voir 21.2.5), toute cotisation doit être payée dans les 30 jours qui suivent sa date d'envoi. Lorsque le centre fiscal ne reçoit pas ce paiement dans les délais prévus, il envoie automatiquement au contribuable une lettre qui exige le paiement complet.

S'il ne reçoit pas le paiement dans les 25 jours qui suivent, le centre fiscal lui adresse automatiquement une seconde lettre de rappel. Si cela ne suffit pas pour qu'il obtienne le paiement demandé ou qu'il puisse parvenir à un arrangement satisfaisant, le centre fiscal transmet les renseignements pertinents au Service des recouvrements du bureau de district approprié.

Les montants impayés des impôts sont frappés d'un intérêt dont le taux est rajusté trimestriellement en fonction du rendement moyen des bons du Trésor à 91 jours du gouvernement du Canada au cours du premier mois du trimestre précédent, arrondi au pourcentage le plus proche.

21.2.5 Procédures au bureau de district

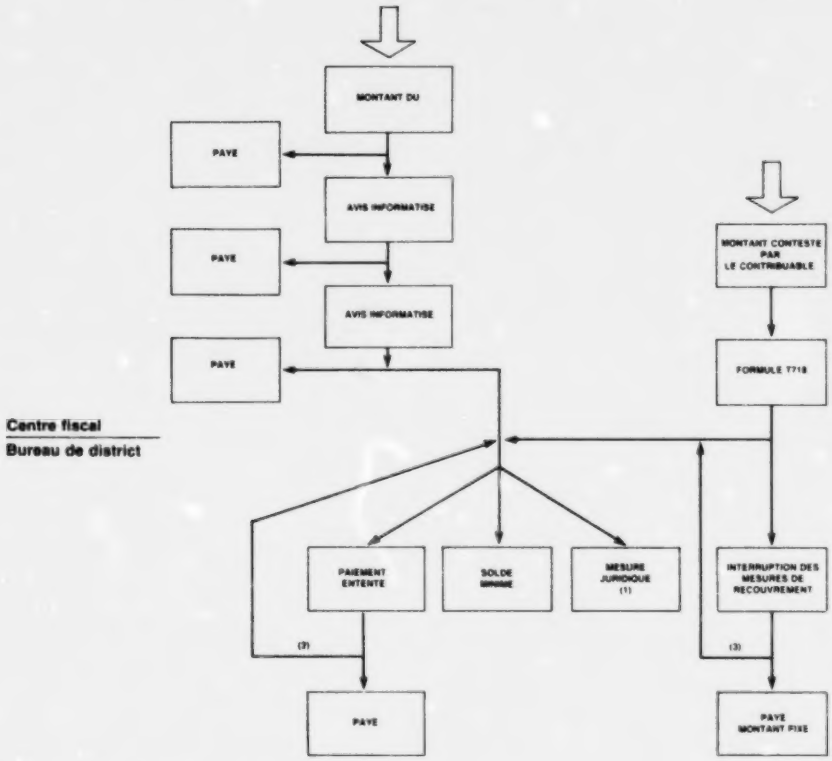
Conformément à la politique en vigueur au moment de notre étude, toute somme imposée par le Ministère est payable dans les 30 jours qui suivent l'établissement de la cotisation et fait l'objet d'une mesure de recouvrement, même lorsque des raisons valables de contestation existent ou qu'un avis d'opposition a été déposé. Lorsqu'un contribuable demandait un rajustement, la politique du Ministère exigeait qu'un code soit attaché au compte et qu'aucune mesure ne soit prise jusqu'au règlement de la contestation. Nous avons constaté que cette politique n'était pas toujours respectée.

Lorsqu'il reçoit un avis de cotisation, le contribuable dispose de 90 jours pour déposer un avis d'opposition. Lorsqu'il recevait un tel avis ou toute autre forme de contestation de la part d'un contribuable, l'agent de l'Impôt était tenu de transmettre immédiatement une formule spéciale au personnel des recouvrements. Ce document les informait que les mesures normales de recouvrement, uniquement en ce qui concernait la partie contestée, devaient être suspendues.

Dans la pratique, il arrivait fréquemment que cette formule ne soit pas préparée et que le personnel de recouvrement, n'étant pas parfaitement au courant de la situation du compte du contribuable, entreprenne des mesures de recouvrement qui n'étaient pas toujours appropriées. La mesure dans laquelle les opérations de recouvrement étaient interrompues lors du dépôt d'un avis d'opposition variait d'un bureau de district à l'autre.

Un avis de motion des voies et moyens, déposé au Parlement le 30 janvier 1985, contenait un projet de loi destiné à mettre fin à la procédure de recouvrement des impôts faisant l'objet d'une contestation. Ces nouvelles dispositions ne s'appliquent qu'aux avis de cotisation expédiés après le 31 décembre 1984, ou aux avis d'opposition déposés après cette date. D'une façon générale, ce projet dispose que le Ministère ne peut entreprendre aucune mesure officielle de recouvrement pendant que des impôts font l'objet d'un appel, jusqu'à ce que le contribuable ait accepté le montant fixé

REVENU CANADA, IMPÔT
PROCESSUS DE RECOUVREMENT



(1) Saisie-arrêt, bref ou prise de garantie
(2) Non-respect de l'entente de paiement
(3) Montant confirmé après revue ou appel

ou qu'un tribunal ait décidé qu'il a des impôts à verser. Il dispose également que les montants contestés qui ont déjà été payés seront remboursés au contribuable dans certaines circonstances.

21.2.6 Règlement des comptes impayés

Le règlement des comptes des contribuables se fait normalement selon une des méthodes ci-dessous, ou combinaison de ces méthodes:

- paiement en entier;
- arrangement de paiements échelonnés;
- prestation d'une garantie;
- report;
- radiation; ou
- mesure judiciaire.

Le rapport détaillé sur les recouvrements décrit ces diverses méthodes.

Dans le cas d'un arrangement pour effectuer des paiements échelonnés, ce sont les membres du personnel de recouvrement qui déterminent individuellement si ces arrangements sont acceptables. Ce personnel ne disposait pas de directives détaillées précises pour les aider à prendre une décision dans ce domaine, mais ces directives sont en cours de rédaction.

En cas d'actions en justice, plusieurs méthodes s'offrent au Ministère pour recouvrir l'argent dû par le contribuable. Le rapport détaillé fournit également une description de ces méthodes.

La demande péremptoire d'acquittement des sommes dues, ou les saisies-arrêts, donne habituellement lieu à l'envoi d'une lettre à un tiers qui paie ou paiera le contribuable contrevenant, dans laquelle il lui est péremptoirement demandé d'effectuer directement ces paiements au Receveur général du Canada au lieu du contribuable.

Le Ministère ne fixe aucune limite au taux des saisies faites sur les salaires et autres formes de rémunération. Il a cependant recommandé aux agents de recouvrement de s'inspirer des lois provinciales en plus de l'évaluation de la capacité de paiement du contribuable. Sauf cas exceptionnel, le Ministère n'a pas saisi les paiements relevant de l'assistance sociale tels que l'assurance-chômage ou les prestations de bien-être social. Il reste que les commentaires qui nous ont été faits confirment que les méthodes utilisées pour effectuer ces saisies ont provoqué de nombreux problèmes.

Si l'employeur est une corporation, ses administrateurs sont conjointement et solidairement responsables, au même titre que la corporation, du paiement des retenues à la source non versées, encore qu'un administrateur ne sera pas tenu responsable «lorsque, pour éviter l'inobservation de ses obligations, il a fait preuve du soin, de la diligence et des compétences que toute personne raisonnablement prudente aurait

manifestés dans des circonstances comparables.» Le Ministère nous a informé qu'au 2 août 1984, 39 avis seulement avaient été émis à l'encontre d'administrateurs, bien qu'au 31 mars 1984, il y eût plus de 119 000 comptes d'arriérés sur les retenues à la source, dont beaucoup concernaient des corporations. Il semble donc que Revenu Canada, Impôt se soit montré peu disposé à utiliser le mécanisme d'engagement de la responsabilité des administrateurs comme moyen d'imposer le paiement de ces montants.

On nous a expliqué que la raison pour laquelle il y avait eu si peu d'avis à l'encontre des administrateurs tenait au fait que cette loi n'était entrée en vigueur qu'en 1983. Le Ministère tient à procéder avec beaucoup de prudence jusqu'à ce que les tribunaux fournissent une interprétation des nouveaux règlements.

Un autre problème concernant les retenues à la source non versées par les employeurs tient au fait que ces retenues sont censées être conservées dans un compte distinct de celui des fonds propres de l'employeur, par exemple dans un compte bancaire en fiducie. À notre connaissance et à celle des représentants du Ministère que nous avons interrogés, pratiquement aucun employeur ne respecte cette exigence.

21.3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS:

Dans cette section, nous présentons les conclusions auxquelles nous sommes parvenus au cours de notre étude, les mesures prises par Revenu Canada, Impôt à l'égard de certaines des lacunes mentionnées dans ces constatations et, le cas échéant, nos suggestions pour améliorer encore la situation.

21.3.1 CONSTATATION: DE MEILLEURES DISPOSITIONS PERMETTANT DE FAIRE APPEL DES POUVOIRS EXTRAORDINAIRES DU MINISTÈRE EN MATIÈRE DE RECOUVREMENT S'IMPOSAIENT

Contexte

Un grand nombre des problèmes liés aux activités de recouvrement ont simplement montré que les agents de recouvrement n'avaient pas reçu une formation juridique suffisante dans le domaine de la faillite et du séquestre. Dans d'autres cas, ils trahissaient une utilisation excessive ou impropre des pouvoirs de recouvrement de Revenu Canada, Impôt à la discrétion de qui les appels étaient laissés.

Tout au début de notre étude, nous avons eu des entretiens approfondis avec le ministre du Revenu national et avec le Comité directeur mixte sur la nécessité de modifier les politiques et procédures de recouvrement. Si le gouvernement n'avait pas présenté un projet de loi concernant le report du recouvrement des impôts contestés, nous aurions recommandé que ces pouvoirs soient réduits. Cependant, comme les impôts en souffrance qui intéresseront la fonction de recouvrement ne seront que ceux que le contribuable reconnaît ou qu'un tribunal a décrété comme dus, nous estimons

que les pouvoirs actuels sont appropriés, à condition que le contribuable ait droit d'appel.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Les changements proposés à la Loi de l'impôt sur le revenu qui figurent dans l'avis de motion des voies et moyens déposé le 30 janvier 1985, et qui concerne le report des procédures de recouvrement d'impôts contestés devraient considérablement atténuer la dureté et l'injustice des conséquences de l'exercice des pouvoirs extraordinaires de recouvrement du Ministère. En vertu de ce projet de loi, des mesures telles que la saisie-arrêt ou la saisie des biens ne seront pas mises en vigueur tant que le différend n'aura pas été réglé à la satisfaction du contribuable ou qu'un tribunal aura décidé du montant des impôts dus. Il sera seulement fait exception à cela dans les situations où le recouvrement risquerait d'être compromis par un tel report; cependant, le contribuable est protégé contre l'exercice indu de ce pouvoir grâce à son droit d'appel d'une telle mesure devant les tribunaux.

À l'avenir, toutes les dettes qui seront suivies par les Recouvrements seront celles auxquelles les contribuables ne se sont opposés ou dont ils n'ont pas fait appel devant les tribunaux, ou encore dans les cas où les tribunaux auront rejeté un tel appel.

En outre, le Ministère a pris un certain nombre de mesures destinées à modifier le processus de recouvrement, notamment:

- nouvelles directives en matière de saisie-arrêt pour éviter les abus;
- examen plus approfondi des propositions de saisie-arrêt par des cadres supérieurs;
- nouvelles directives relatives à la capacité de paiement;
- établissement d'un contact personnel en dernier recours, avant engagement d'une action judiciaire en recouvrement;
- confirmation écrite de la mesure prise;
- envoi de l'avis de saisie-arrêt à la personne intéressée; et
- publication d'une nouvelle brochure pour informer les contribuables des mesures qui pourraient être prises si les impôts demeurent impayés; cette brochure devra accompagner le second avis de recouvrement.

21.3.2 CONSTATATION: DE MEILLEURES COMMUNICATIONS S'IMPOSAIENT ENTRE LES RECOUVREMENTS ET LES CONTRIBUABLES

Contexte

Le Ministère s'est efforcé de tenir les contribuables informés de ses politiques et pratiques grâce à la publication de bulletins d'interprétation et de circulaires d'information, et en répondant à leurs demandes de renseignements. Il n'en demeure pas moins que le contribuable moyen n'était pas au courant de certaines politiques et pratiques de recouvrement qui pouvaient avoir des répercussions importantes sur sa situation. L'ignorance du public à l'égard de ces politiques et procédures, ainsi que des obligations du contribuable, peuvent créer des malentendus.

Les avis envoyés aux débiteurs avant qu'une action en justice ne soit intentée étaient en général très brefs et indiquaient simplement qu'une telle mesure «pourrait» être prise. Les contribuables n'ont peut-être pas toujours très bien compris les conséquences de cette déclaration. Le Ministère a été critiqué par le public dans les cas où il semble avoir pris des mesures exagérément sévères qui devaient s'avérer par la suite inappropriées et donc préjudiciables au contribuable.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

En février 1984, les Recouvrements ont établi une nouvelle politique en vertu de laquelle, si le contribuable n'avait pas été contacté dans les 120 jours précédents, aucune action en justice ne pouvait être entreprise avant qu'on ne prenne de nouveau contact avec lui. Cette politique, entrée en vigueur le 26 juillet 1984, a été modifiée par le ministre du Revenu national, qui a annoncé à la Chambre de commerce de Kitchener que:

> «Vous avez entendu raconter que des contribuables ont eu la surprise de voir leur salaire ou leur compte bancaire faire l'objet d'une saisie. Moi aussi, l'idée de prendre quelqu'un par surprise me choque, même si des avertissements ont été envoyés au contribuable et si ceux-ci auraient dû lui parvenir. À compter d'aujourd'hui, j'ai donc donné pour instructions à mes fonctionnaires d'exiger un effort supplémentaire de leur personnel pour qu'ils téléphonent à chaque contribuable avant que celui-ci fasse l'objet d'une saisie. Je ne puis vous garantir que nous réussirons à atteindre tout le monde, mais si nous sommes capables de trouver l'employeur ou la banque d'un contribuable, nous devrions être également capables de trouver la personne elle-même. Nous nous efforcerons de procéder ainsi dans tous les cas où le contribuable a fait l'objet d'une nouvelle cotisation. Dans les limites de nos ressources, et je m'efforcerais d'en obtenir d'autres en cas de besoin, c'est ce que nous ferons dans **tous** les cas.»

Le 13 novembre 1984, le nouveau ministre du Revenu national a annoncé que de nouvelles ressources seraient mises en place pour recruter 320 agents de recouvrement supplémentaires. Environ 120 années-personnes ont été allouées à la tâche de l'établissement de contacts personnels avec les contribuables.

Le Ministère a révisé le contenu de toutes les lettres et de tous les avis de paiement envoyés au contribuable afin de les rendre plus clairs et de leur donner une tournure plus courtoise. Une brochure d'information décrivant les pouvoirs du Ministère et les droits du contribuable accompagnera l'avis de recouvrement final; elle est en cours de préparation.

21.3.3 CONSTATATION: DES DIRECTIVES ET UNE FORMATION À L'INTENTION DU PERSONNEL DES RECOUVREMENTS S'IMPOSAIENT POUR FAVORISER UN TRAITEMENT ÉQUITABLE DES CONTRIBUABLES

Notre étude nous a permis de constater qu'il y avait deux domaines dans lesquels les Recouvrements devaient mettre en oeuvre de nouvelles politiques pour assurer un traitement équitable des contribuables dans l'ensemble du pays. Il s'agissait de l'usage des saisies-arrêts et des arrangements pour reporter le paiement.

À notre avis, les cadres supérieurs du Ministère sont capables d'exercer leurs pouvoirs discrétionnaires d'une manière juste et équitable. Cependant, le personnel subalterne émettait fréquemment des avis de saisie et concluait des accords de paiement sans supervision, directive ou formation suffisantes.

Les saisies que le Ministère était autorisé à effectuer sur le revenu d'un contribuable donnaient parfois lieu à des abus. Ceci était en partie dû au fait qu'il n'existait pas de formule précise de saisie sur les salaires qui aurait permis d'atteindre un degré d'équité et d'uniformité qui n'existait pas.

Lorsqu'un contribuable n'était pas en mesure de payer immédiatement les sommes dues, le Ministère pouvait, à sa discrétion, accepter des arrangements de paiement conformes à la capacité de paiement de ce contribuable; cependant, les agents de recouvrement ne disposaient pas des directives ou de la formation qui leur auraient permis de conclure des ententes raisonnables. Il se peut d'ailleurs que ces agents n'aient pas été encouragés à accepter de tels arrangements du fait du crédit qui leur revenait lorsqu'ils obtenaient un paiement complet, ce qui n'était pas le cas lorsqu'ils choisissaient la formule de l'arrangement.

À la suite de notre examen initial de la fonction de recouvrement, nous avons déclaré au Ministre que nous avions le sentiment que le personnel de recouvrements était peu disposé à conclure un arrangement avec les contribuables et qu'il préférait d'autres solutions, comme, par exemple, la saisie du salaire.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Les directives pour aider le personnel des bureaux de district à établir la capacité de paiement d'un contribuable sont en cours de rédaction et devraient pouvoir être utilisées après la période de production de 1985.

Recommandations

- Pour s'assurer que tous les contribuables soient traités de manière équitable, le Ministère devrait élaborer des directives écrites pour le calcul d'un taux équitable de saisie en fonction des circonstances.
- Les agents de recouvrement devraient bénéficier d'une formation appropriée qui les aiderait à appliquer les directives et à prendre des garanties appropriées, en particulier dans le cas des situations les plus complexes.

21.3.4 CONSTATATION: UNE ATTITUDE PLUS FERME S'IMPOSAIT À L'ÉGARD DU RECOUVREMENT DES RETENUES À LA SOURCE SUR LE SALAIRE DES EMPLOYÉS QUI SONT EN SOUFFRANCE

Contexte

Les employeurs ont l'obligation de retenir sur les salaires de leurs employés, des montants déterminés réservés à l'impôt sur le revenu, au Régime de pensions du Canada et à l'assurance-chômage. De plus en plus d'employeurs se sont abstenus de verser au Ministère ces retenues à la source. Lorsque l'employeur est une corporation, la nouvelle loi entrée en vigueur en 1983 dispose que les administrateurs de cette

corporation sont conjointement et solidairement responsables du non-versement des retenues. Jusqu'à présent, relativement peu d'administrateurs de société ont fait l'objet de poursuites en vertu de cette loi.

Bien que le système informatisé fournisse la liste des employeurs qui n'ont pas versé les retenues à la source, les Recouvrements n'ont pas été en mesure de suivre ces divers comptes en temps opportun, à cause, surtout, de leur nombre élevé.

Dans les cas où un employeur est insolvable ou éprouve des difficultés financières, le montant des retenues à la source non versées continue souvent à augmenter jusqu'à ce que les Recouvrements prennent de fermes mesures. Il est parfois arrivé que ces mesures ont entraîné la disparition d'une entreprise.

Les médias et les mémoires que nous avons reçus accusent Revenu Canada, Impôt d'avoir ainsi provoqué des faillites. Dans certains cas, les Recouvrements avaient le choix entre ne pas récupérer les montants effectivement dus ou se faire critiquer pour avoir imposé le recouvrement. A notre avis, il n'est pas logique de critiquer le Ministère parce qu'il a pris de fermes mesures à l'égard d'un employeur qui n'avait pas versé les retenues à la source sur le salaire de ses employés.

Recommandations

- Les Recouvrements devraient prendre plus souvent l'habitude de tenir les administrateurs de sociétés responsables des retenues à la source non versées lorsque ces administrateurs ne font pas preuve du degré suffisant de soin, de diligence et de compétence.
- Les Recouvrements devraient utiliser son système informatisé pour établir les priorités de suivi des comptes. L'ordinateur pourrait être programmé de manière à choisir les comptes qui devraient être suivis aussi rapidement que possible en tenant compte de facteurs tels que les non-versements fréquents dans le passé, le montant des versements antérieurs, le caractère saisonnier de l'entreprise, le nombre de mois écoulés depuis le dernier versement, etc.
- Il conviendrait de publier une brochure ou une circulaire d'information décrivant les responsabilités et les obligations personnelles des administrateurs de société à l'égard de Revenu Canada, Impôt.

21.3.5 CONSTATATION: DES MESURES DE RECOUVREMENT TRÈS SÉVÈRES ONT ÉTÉ APPROUVÉES À UN NIVEAU INSUFFISANT

Contexte

La saisie-arrêt sur les salaires ou la saisie d'un compte bancaire ou d'autres biens constituent une mesure de recouvrement extrême. À notre avis, il est inacceptable que des chefs de section et des superviseurs se contentent d'apposer un cachet pour autoriser de telles mesures.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Depuis février 1984, le niveau minimum pour autoriser une action devant les tribunaux est celui de PM5, Chef de groupe de recouvrement. Les pouvoirs de signature des demandes péremptoires de paiement à nature délicate ne sont pas accordés

aux employés d'un niveau inférieur à celui de chef de section d'agents de recouvrement.

21.3.6 CONSTATATION: UN PLUS GRAND NOMBRE DE VÉRIFICATIONS FONCTIONNELLES DES PRATIQUES DE RECOUVREMENT S'IMPOSAIENT

Contexte

Le Bureau principal effectue des vérifications fonctionnelles des bureaux de district pour s'assurer de l'observation des politiques et des procédures du Ministère, mais il est rare qu'elles aient eu lieu dans le domaine du recouvrement. Entre juin 1983 et mai 1984, il n'y a eu que trois Sections de recouvrement, dans des bureaux de district, qui aient été soumises à une telle vérification.

Compte tenu de la visibilité du groupe de recouvrements, des risques de confrontation, et de la nécessité de disposer d'autorisations appropriées en particulier en ce qui concerne les mesures de recouvrement extrêmes il s'agit là d'un domaine qui devrait faire l'objet de vérifications régulières. En leur absence, il est impossible pour les cadres supérieurs de se faire une idée précise des pratiques qui ont cours sur le terrain.

Recommandations

- La responsabilité des verifications fonctionnelles et des activités de contrôle régional ayant un caractère de vérification devrait être confiée au groupe de vérification approprié soit un groupe au sein de la Direction de la revue de la gestion ou les Groupes de vérification opérationnelle, dans des bureaux locaux.
- Les groupes fonctionnels du Bureau principal devraient continuer à exécuter des projets spéciaux qui n'ont pas un objectif de vérification. Ceux qui en ont un devraient être la responsabilité du groupe du Bureau principal responsable de la vérification.

21.3.7 CONSTATATION: CERTAINS DES CRITÈRES UTILISÉS POUR MESURER LE RENDEMENT DU PERSONNEL DES RECOUVREMENTS ÉTAIENT INAPPROPRIÉS

Contexte

Le Ministère fixe des objectifs à la fonction de recouvrement, qui sont fondés sur le nombre de dossiers clos au cours d'une période de temps donnée. Le rendement de chaque agent de recouvrement est soumis à une mesure quantitative en fonction de ces objectifs et les résultats sont communiqués aux gestionnaires et aux agents eux-mêmes.

Des statistiques de ce genre peuvent être utiles comme outil de gestion, mais leur usage donne lieu à des abus. Cela pousse en effet les agents de recouvrement à clore les comptes des contribuables aussi rapidement que possible et de manière définitive.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Le ministre du Revenu national a annoncé le 24 octobre 1984 l'adoption de nouveaux critères de mesure du travail du personnel du Ministère, y compris du personnel des Recouvrements. Le nouveau système créerait un équilibre entre la qualité, la quantité et l'opportunité du travail. On a institué un nouveau programme de formation et les évaluations du rendement ont été suspendues en attendant que tous les superviseurs aient été formés à l'utilisation des nouvelles normes.

Recommandation

- Le Ministère devrait s'assurer qu'une place appropriée soit réservée à la qualité du travail dans les nouveaux critères utilisés pour évaluer le rendement du personnel des Recouvrements et il devrait contrôler l'emploi de ces critères.

21.3.8 CONSTATATION: LA FORMATION DU PERSONNEL DES RECOUVREMENTS ÉTAIT INSUFFISANTE

Contexte

Les cours donnés au personnel des Recouvrements ne leur apportaient pas une formation générale sur le plan commercial et celui de la comptabilité qui était suffisant pour les aider à traiter les comptes d'entreprises. Cette observation vaut aussi bien pour les employés ayant une certaine expérience que pour les nouveaux. En outre, le budget annuel du programme de formation du personnel n'avait pas été totalement utilisé au cours de ces dernières années. La formation effective du personnel était donc même inférieure à celle qui avait été prévue par la haute direction.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Dans le cadre du développement général de la formation au sein du Ministère, le personnel de recouvrement reçoit une formation plus poussée en 1985-1986, et le principe de la formation obligatoire a été adopté.

Recommandations

- Les Recouvrements devraient déterminer la nature et l'étendue des connaissances générales requises dans le domaine commercial et celui de la comptabilité par les agents de recouvrement et instituer les cours de formation nécessaires.
- Les Recouvrements devraient redoubler d'efforts pour s'assurer que les cours de formation et de perfectionnement du personnel aient lieu comme prévu, de manière à ce que ce personnel reçoive la formation indispensable et que l'engagement à l'égard des buts et des objectifs du Ministère et leur respect soient renforcés.

21.3.9 CONSTATATION: LA MÉTHODE DE CALCUL DES INTÉRÊTS A PROFITÉ AUX CONTRIBUABLES CONTREVENANTS

Contexte

Le Ministère impose un taux d'intérêt déterminé aux soldes d'impôt impayé, mais non pas aux intérêts exigibles impayés. D'autre part, le Ministère commence par déduire les paiements partiels du montant des impôts dus et ensuite seulement, des intérêts courus. Cette méthode favorise le contribuable contrevenant.

Recommandations

- Les paiements partiels sur les comptes en souffrance devraient d'abord être déduits des intérêts et ensuite seulement, du montant principal. Le Ministère devrait s'efforcer d'obtenir les modifications appropriées à la loi pour mettre en oeuvre cette recommandation.
- Les arriérés d'impôt devraient être soumis au versement d'intérêt composé.

21.3.10 CONSTATATION: LES TAUX D'INTÉRÊT FRAPPANT LES ARRIÉRÉS D'IMPÔT ONT ENCOURAGÉ CERTAINS CONTRIBUABLES À RETARDER LEURS PAIEMENTS

Les taux d'intérêt actuels qui frappent les arriérés d'impôt sont nettement inférieurs aux taux de la majorité des prêts personnels, commerciaux et au consommateur. Les contribuables qui peuvent déduire les intérêts versés sur des prêts commerciaux ou des prêts pour investissement ont tendance à éviter de verser des intérêts non déductibles d'impôt impayés. Cependant, de nombreux contribuables qui ne sont pas en mesure de déduire des intérêts, quel qu'ils soient, considèrent que les taux imposés par le Ministère sont attrayants. La faiblesse de ces taux encourage beaucoup d'entre eux à retarder le paiement de leurs arriérés d'impôt. Cette tendance pourrait se répandre avec l'adoption du projet de loi qui prévoit qu'aucune mesure de recouvrement n'est prise pendant les 90 jours qui suivent l'envoi de l'avis de cotisation.

Recommandations

- Le taux d'intérêt frappant les arriérés d'impôt devrait être supérieur de 2 % à celui des taux d'intérêt des bons du Trésor.
- Pour garantir la justice et l'équité, il conviendrait de modifier de la même manière le taux d'intérêt accordé pour les remboursements.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 22: BULLETINS D'INTERPRÉTATION ET CIRCULAIRES D'INFORMATION 277

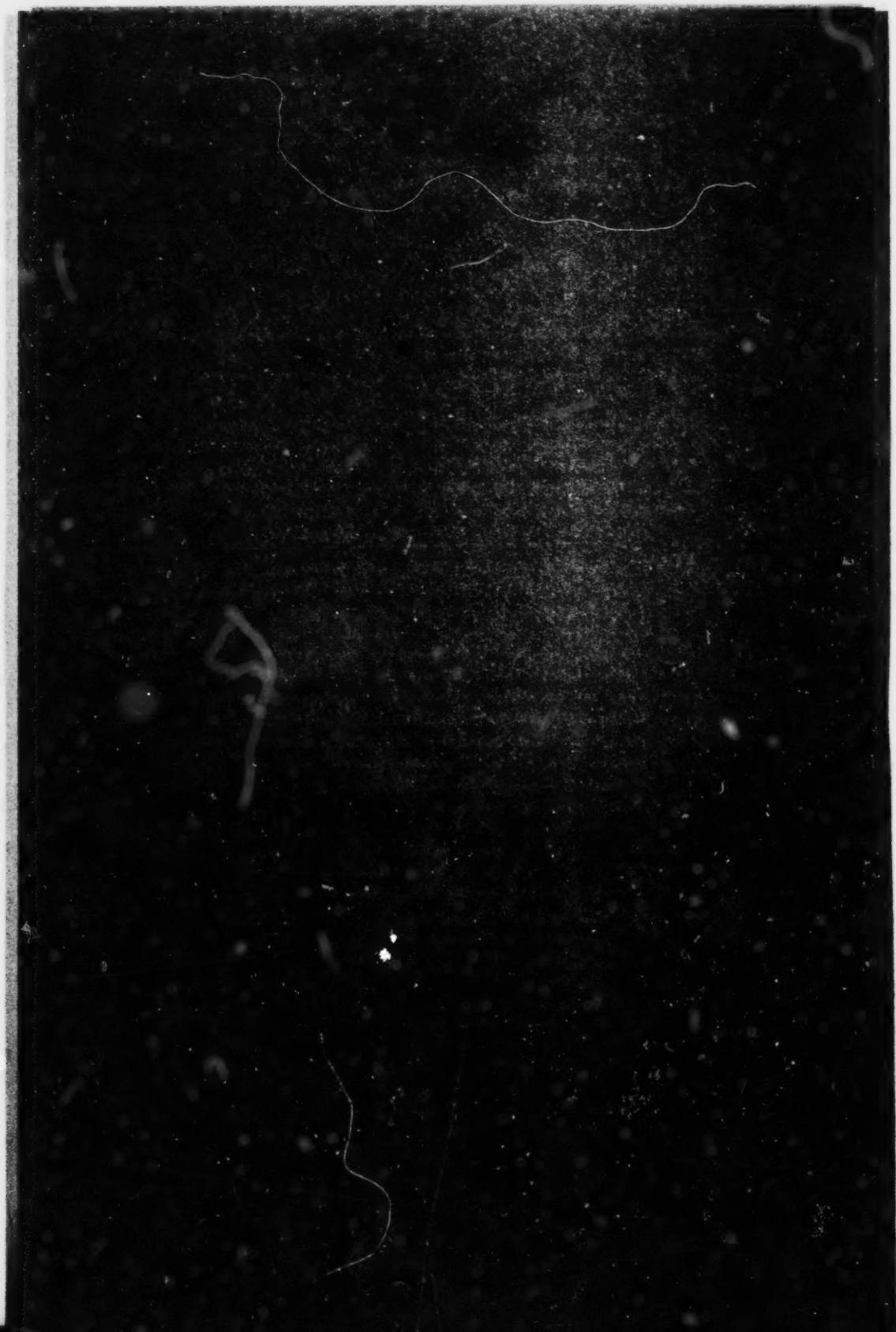
22.1 INTRODUCTION 277

22.2 DESCRIPTION DES SYSTÈMES 277

22.2.1 Organisation 277

22.2.2 Préparation 277

22.3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 278



CHAPITRE 22: BULLETINS D'INTERPRÉTATION ET CIRCULAIRES D'INFORMATION

22.1 INTRODUCTION

Revenu Canada, Impôt publie des bulletins d'interprétation et des circulaires d'information pour faire connaître son interprétation des diverses dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu et ses procédures administratives. Le Ministère a commencé à publier ces documents en 1970 pour répondre aux recommandations de la Commission royale sur la fiscalité, qui avait reconnu la nécessité de fournir aux contribuables plus de renseignements qu'il n'y en avait alors.

Le public peut aisément se procurer ces publications auprès des bureaux de district, en se faisant inscrire sur une liste d'abonnés, et grâce à diverses publications sur les services relatifs à l'impôt sur le revenu.

Comme la plupart des circulaires d'information traitent de question de procédure plutôt que d'interprétation, elles sont en général moins controversées que les bulletins d'interprétation. C'est pourquoi l'essentiel de ce chapitre est consacré à l'examen de ces derniers. Il n'en reste pas moins que certaines circulaires d'information traitent de questions qui revêtent une grande importance pour les contribuables. Les conclusions et les recommandations contenues dans ce chapitre s'appliquent donc aussi bien à celles-ci.

22.2 DESCRIPTION DES SYSTÈMES

22.2.1 Organisation

La Direction générale de la législation, qui assume la responsabilité générale de l'interprétation de la Loi de l'impôt sur le revenu et des lois connexes, publie les bulletins d'interprétation. Cette direction générale joue le rôle de conseiller technique auprès des autres divisions du Ministère, ainsi qu'auprès des autres ministères gouvernementaux.

22.2.2 Préparation

De nombreuses raisons peuvent présider à la publication ou à la modification d'un bulletin d'interprétation:

- entrée en vigueur d'un nouveau texte de loi sur les impôts;
- modifications de la loi ou des règlements existants concernant les impôts;
- nécessité d'une clarification dans un domaine particulier, révélée par des demandes de renseignements du public ou des demandes de décisions anticipées;

- demandes de clarification émanant des agents d'impôt ou d'autres ministères du gouvernement;
- changements apportés à la procédure ou à la politique de cotisation du Ministère; ou
- décisions des tribunaux modifiant l'interprétation antérieure de la loi.

Une fois que le personnel de la Division des publications a préparé en projet un nouveau bulletin, on invite normalement le ministère des Finances et les Directions générales de la politique et des systèmes et des services d'information de Revenu Canada, Impôt, à faire leurs commentaires. Les avocats spécialisés dans le droit fiscal du ministère de la Justice sont également consultés pour les questions d'interprétation juridique. Avant d'être publié, un bulletin doit obtenir l'autorisation finale du sous-ministre adjoint, de la Direction générale de la législation et du sous-ministre. Il faut en général six mois pour qu'un bulletin soit publié.

22.3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans cette section, nous présentons les principales conclusions auxquelles nous sommes parvenus au cours de notre étude, les mesures prises par Revenu Canada, Impôt à l'égard de certaines des lacunes mentionnées dans ces constatations et, le cas échéant, nos suggestions pour améliorer encore la situation.

22.3.1 CONSTATATION: IL N'Y A PAS EU SUFFISAMMENT DE CONSULTATION À L'EXTÉRIEUR LORS DE LA PRÉPARATION DES BULLETINS D'INTERPRÉTATION

Contexte

On fait énormément confiance aux bulletins d'interprétation et à la politique ou à l'interprétation qu'ils présentent. Ces bulletins ne devraient donc, en général, être publiés qu'après consultation des ministères intéressés, des représentants du public, et des entreprises et associations concernées. Bien que cela ne soit pas nécessaire pour certains bulletins traitant de questions courantes, il est indispensable que les bulletins plus spécialisés ou plus sujets à controverse soient publiquement vérifiés avant d'être officiellement publiés.

Recommandations

- On devrait faire un plus large appel à la consultation de parties compétentes et intéressées lors de la préparation des bulletins d'interprétation ayant de larges répercussions sur certains groupes d'entreprises ou sur l'ensemble des contribuables.
- Les bulletins les plus importants devraient également être soumis aux commentaires du public avant leur publication. Il est particulièrement important de le faire dans le cas de bulletins traitant de domaines nouveaux ou de questions qui ont des incidences importantes sur le public des contribuables.

  Pour qu'un tel processus ne retarde pas indûment la publication des bulletins, il conviendrait de les communiquer en même temps, lorsqu'ils sont au stade du

projet à toutes les parties et de leur fixer des délais réduits pour faire part de leurs commentaires. À notre avis, 60 jours devraient suffir.

22.3.2 CONSTATATION: LES BULLETINS N'ÉTAIENT PAS MIS À JOUR DE MANIÈRE RÉGULIÈRE

Contexte

Les bulletins d'interprétation doivent être aussi exacts et à jour que possible. Bien que cela implique une revue et une mise à jour périodique pour qu'ils puissent offrir un reflet fidele de ce qu'est le droit actuel et couvrir tous les domaines importants, aucune revue ou mise à jour des bulletins en circulation ne se faisait.

Il est reconnu que la nécessité de réagir rapidement aux changements des textes législatifs entre en conflit avec la nécessité d'une consultation externe suffisante. Dans la mesure où, dans certains cas, il n'est pas possible de résoudre un tel conflit, nous estimons que la rapidité doit être sacrifiée au profit d'une consultation suffisante.

Pour s'assurer que les bulletins et circulaires les plus importants pour le public soient les premiers à être rédigés ou mis à jour, il serait souhaitable que le Ministère soit mieux en mesure de recueillir les opinions des contribuables que ce n'était le cas au moment de notre étude. Il n'existe pas de système officiel qui permette au public d'avoir son mot à dire en ce qui concerne le choix des bulletins et des circulaires les plus importants. Les réactions des contribuables, dans la mesure où elles existaient, se ramenaient essentiellement à des plaintes au sujet de certains bulletins déjà publiés. De ce fait, les premiers à être revus étaient souvent ceux qui faisaient l'objet du plus grand nombre de plaintes; ce n'étaient pas nécessairement les plus importants.

Ces derniers temps, la charge de travail créée par le projet de loi C-139 a dépassé les possibilités du personnel du Ministère. Malheureusement, lorsque cela se produit, il n'y a pas grand chose à faire pour absorber une telle augmentation du volume de travail, à cause de la nature de celui-ci. Le personnel de la Division des publications est compétent mais il est difficile de trouver d'autres personnes compétentes pour les aider, ailleurs qu'aux Directions des décisions; c'est pourquoi la mise à jour des bulletins connaît des retards considérables.

Bien qu'on ait finalement réussi à apporter les changements requis par le projet de loi C-139, un budget exhaustif créerait probablement le même genre de problème.

Recommandations

- Les bulletins d'interprétation devraient être périodiquement revus et mis à jour en fonction des besoins pour s'assurer qu'ils offrent un reflet exact des lois actuelles et des interprétations du Ministère.
- Il conviendrait de mettre à jour un système qui permettrait plus aisément d'obtenir l'avis du public sur les questions qui justifieraient la révision des bulletins existants ou la publication de nouveaux bulletins. Ces réactions pourraient être utilisées pour hiérarchiser les questions afin de s'assurer que celles qui présentent le plus d'importance soient les premières traitées.
- Il conviendrait de recruter du personnel supplémentaire en nombre suffisant pour assurer la tenue à jour des bulletins d'interprétation.

22.3.3 CONSTATATION: LE FONDEMENT DES POSITIONS ADOPTÉES DANS CERTAINS BULLETINS N'ÉTAIT PAS RÉVÉLÉ

Contexte

Les bulletins servent à présenter l'interprétation que le Ministère donne à certains articles de la Loi de l'impôt sur le revenu. En général, ils ne contiennent cependant pas un examen du fondement de ces interprétations, qui peuvent être profondément influencées par les affaires portées devant les tribunaux, des décisions anticipées ou facteurs.

Au cours de nos travaux sur le terrain, nous nous sommes entretenus avec de nombreux avocats et comptables travaillant dans le domaine fiscal. À leur avis, un bref examen des facteurs qui sous-tendent une interprétation donnée ferait beaucoup pour en faciliter la compréhension.

Recommandation

- Il conviendrait que les bulletins d'interprétation passent brièvement en revue le fondement de l'interprétation qu'ils présentent et qu'ils renvoient à l'article ou au règlement de la Loi de l'impôt sur le revenu, aux décisions anticipées publiées, et aux affaires pertinentes devant les tribunaux, ou à la politique de cotisation, selon le cas.

22.3.4 CONSTATATION: IL ÉTAIT DIFFICILE POUR LES CONTRIBUABLES D'AVOIR ACCÈS AUX QUESTIONS D'INTERPRÉTATION ET DE COTISATION CONTENUES DANS LE MANUEL DES OPÉRATIONS DE L'IMPÔT

Contexte

Lorsqu'il prépare un bulletin, l'auteur vérifie normalement le Manuel des opérations de l'impôt pour s'assurer que les questions pertinentes de cotisation et d'interprétation sont bien incluses. Nous avons cependant constaté qu'un grand nombre de contribuables et de leurs conseillers sont convaincus qu'une part de cette information existe toujours dans le Manuel et qu'elle n'est pas aisément accessible au public.

Bien que nous reconnaissions que certaines questions confidentielles telles que les critères de choix des vérifications ne devraient pas être communiquées, nous estimons qu'une bonne partie des renseignements contenus dans le Manuel, qui n'ont pas encore été incorporés aux bulletins et aux circulaires, devraient être rendus publics. De plus, la publication ou la diffusion auprès du public de renseignements pertinents extraits du Manuel des opérations de l'impôt, autres que des renseignements confidentiels, contribuerait pour beaucoup à rassurer les contribuables et leurs conseillers et à leur donner l'impression qu'ils sont traités avec franchise et équité par le Ministère.

Il est possible d'obtenir le Manuel des opérations de l'impôt en en faisant la demande en vertu de la **Loi de l'accès à l'information**, mais les procédures sont tellement compliquées qu'elles rendent ce manuel pratiquement inaccessible au contribuable moyen.

Recommandation

- Il conviendrait d'entreprendre une révision périodique du Manuel des opérations de l'impôt pour s'assurer que toutes les questions touchant à l'interprétration et aux cotisations qu'il contient, et qui peuvent être communiquées au public, ont été incorporées aux bulletins d'interprétation ou aux circulaires d'information et que ces publications constituent le reflet fidèle des interprétations et des politiques actuelles du Ministère.

22.3.5 CONSTATATION: UNE BANQUE DE DONNÉES INFORMATISÉES CONSTITUERAIT UN MOYEN PRÉCIEUX D'ACCÈS AUX BULLETINS D'INTERPRÉTATION ET AUX CIRCULAIRES D'INFORMATION

Contexte

Les bulletins d'interprétation et les circulaires d'information constituent une méthode importante de transmission des interprétations, des politiques et des procédures du Ministère aux contribuables, aux conseillers fiscaux et au personnel régional du Ministère. Ils apportent des éclaircissements et facilitent la compréhension des dispositions les plus complexes de la Loi, compréhension qui est indispensable à un régime d'autocotisation.

Pendant que nous effectuions sur le terrain notre analyse du processus de décisions anticipées, nous avons été favorablement impressionnés par le fait que Revenu Canada, Douanes et Accise et le Internal Revenue Service des États-Unis conservent toutes les décisions dans une banque de données. Nous estimons qu'une banque de données analogue permettrait au public d'avoir accès aux bulletins et aux circulaires, grâce à la fois à des terminaux publics et à des terminaux installés aux bureaux de district. Cette mesure pourrait s'appliquer également aux décisions anticipées.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

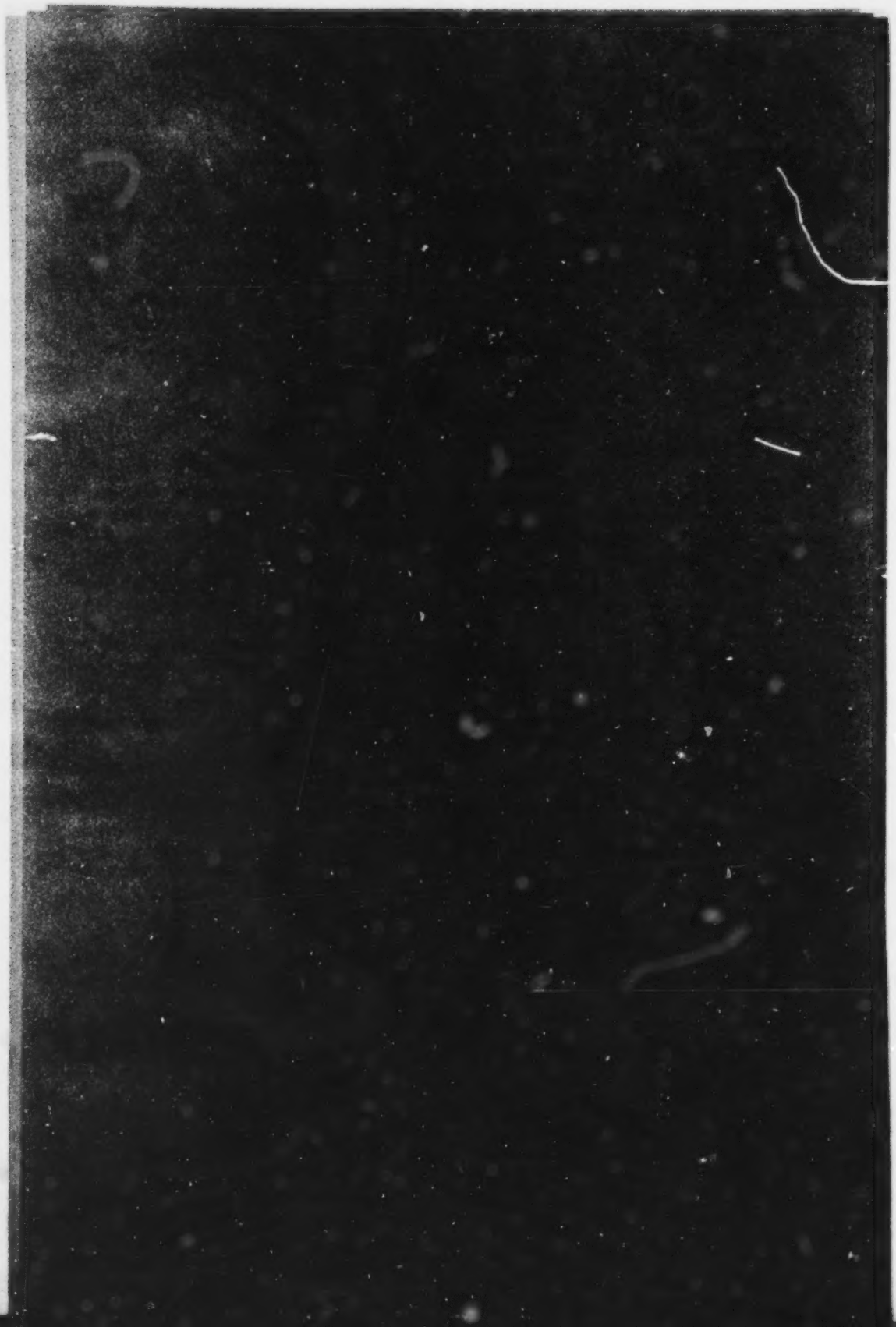
Lorsque nous avons consulté les cadres supérieurs de la Direction générale de la législation au cours de notre étude, ceux-ci nous ont informé qu'on examinait la question.

Recommandation

- Les bulletins d'interprétation, les circulaires d'information et les décisions anticipées devraient être conservés dans une banque de données accessible aux contribuables et aux bureaux de district. Cette banque de données devrait être fournie par la Direction générale de la législation.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 23:	**DÉCISIONS ANTICIPÉES**	**285**
	23.1 INTRODUCTION	285
	23.2 DESCRIPTION DES SYSTÈMES	285
	23.2.1 Principes de fonctionnement	285
	23.2.2 Procédures	286
	23.3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	288



CHAPITRE 23: DÉCISIONS ANTICIPÉES

23.1 INTRODUCTION

Au fur et à mesure que la Loi de l'impôt sur le revenu gagnait en complexité et qu'on lui ajoutait de nouveaux articles concernant les pouvoirs ministériels discrétionnaires, les contribuables ont éprouvé de plus en plus de difficulté à déterminer avec un degré suffisant de certitude les conséquences fiscales d'une transaction déterminée. Afin d'atténuer le problème, on a suivi la recommandation de la Commission Carter et on a adopté une version simplifiée du système de décisions anticipées utilisé aux États-Unis.

Une décision anticipée est une opinion écrite fournie par Revenu Canada, Impôt, moyennant le versement d'une redevance, en réponse à une demande de renseignements d'un contribuable concernant les conséquences fiscales d'une transaction envisagée. Sauf dans des circonstances très particulières, le Ministère se considère comme lié par son opinion.

À la Direction de la législation, ce sont la Direction générale des décisions concernant les corporations et la Direction générale des décisions ne concernant pas les corporations qui prennent ces décisions anticipées. Dans le passé, un choix de décisions anticipées était également publié à titre anonyme. À cause de la priorité donnée au traitement des demandes de décisions anticipées par rapport à la publication de ces décisions, il n'y a eu que 30 décisions anticipées de publiées entre juin 1974 et avril 1976. Au total, 101 décisions anticipées ont été publiées, la dernière, le 8 décembre 1980.

En 1983, le Département a fait savoir qu'il ne publierait plus de décisions anticipées et que toutes les questions ressortissant d'une demande de décision anticipée, qui pourrait présenter un intérêt pour le public, seraient intégrées aux bulletins d'interprétation appropriés.

Le ministre du Revenu national a annoncé que dès que la nouvelle ventilation des ressources le permettrait, on reprendrait la publication de certaines de ces décisions.

23.2 DESCRIPTION DES SYSTÈMES

23.2.1 Principes de fonctionnement

La procédure de décisions anticipées n'est pas prévue par la loi et est laissée à l'entière discrétion du Ministère. Bien que ces décisions ne soient pas contraignantes en droit, le Ministère a déclaré qu'il se considérait responsable, sauf dans les cas suivants:

- s'il y a omission matérielle ou présentation erronée des faits dans l'énoncé des faits pertinents ou la révélation de l'objectif indiqué par le contribuable;

- lorsque la décision anticipée était fondée sur une interprétation de la loi et que cette interprétation était ultérieurement modifiée à la suite d'une décision d'un tribunal;
- lorsque les transactions ayant fait l'objet d'une décision anticipée n'ont pas été menées à bien dans les limites de temps spécifiées dans la décision; ou
- lorsque la loi sur laquelle la décision anticipée était fondée a été modifiée.

Une décision anticipée est uniquement applicable au contribuable qui en fait la demande et ne s'applique qu'à la transaction indiquée.

Le processus de décisions anticipées reconnaît le fait que les contribuables ont besoin d'être conseillés dans l'interprétation et l'application de la loi et qu'il incombe au Ministère de fournir ces conseils. Ce processus tient compte du fait que les tribunaux constituent un mécanisme lent et coûteux lorsqu'il s'agit de fournir le type de conseil courant requis et qu'ils ne sont en mesure d'interpréter les ramifications fiscales d'une transaction déterminée qu'une fois que celle-ci a été exécutée.

Un des avantages présentés par le système de décisions anticipées est que le contribuable est en mesure de modifier la transaction qu'il envisage si la décision anticipée montre qu'elle donnerait autrement lieu à des conséquences fiscales défavorables. L'autre avantage est que, dans la mesure où il constitue un élément de sécurité sur lequel les entreprises peuvent s'appuyer, le mécanisme de décision anticipée facilite le commerce en écartant toute ambiguïté quant aux conséquences fiscales d'une transaction déterminée.

Le processus de décision anticipée est également profitable au gouvernement. Comme c'est le Bureau principal de Revenu Canada, Impôt qui émet toutes les décisions anticipées, ce système tente à promouvoir l'uniformité d'interprétation dans l'ensemble du Canada.

23.2.2 Procédures

23.2.2.1 Demandes des contribuables

Les demandes de décisions anticipées doivent être transmises à la direction générale appropriée; elles doivent identifier le contribuable, indiquer le bureau de district approprié, fournir tous les faits pertinents et être accompagnées de copies de la documentation relative à la transaction. Les contribuables doivent également révélé l'objet de la transaction et indiquer le résultat qu'ils en escomptent sur le plan fiscal en accompagnant le tout de références à la Loi de l'impôt sur le revenu, aux bulletins d'interprétation et au droit jurisprudentiel, ainsi que de tous les commentaires qu'ils désirent faire.

Le contribuable qui souhaite discuter avec le Ministère des questions ainsi soulevées peut demander, par écrit, de conférer avec ses représentants au moment du dépôt de la demande de décision anticipée, ou peu de temps après.

Dès sa réception, la demande de décision anticipée est transmise à la section appropriée et assignée par le chef de celle-ci à un agent de décisions qui examine les documents pour s'assurer qu'ils sont au complet. Si la présentation de document supplémentaire est nécessaire, on conserve la demande de décision anticipée en attente et on envoie au contribuable ou à son représentant une demande de présentation de l'information nécessaire.

Une fois que l'ensemble de l'information pertinente a été réunie, l'agent de décisions les examine et prépare une ébauche de décision anticipée. Cette ébauche est revue par le chef de section qui s'assure de son exactitude et décide si elle doit être transmise à la Division des publications afin de l'inclure dans un bulletin d'interprétation.

Si la décision anticipée porte sur une question courante, le chef de section peut en autoriser l'émission. S'il ne s'agit pas d'une question courante, la décision est soumise à l'examen du directeur de la division avant qu'elle soit émise. S'il s'agit d'une question nouvelle ou prêtant à contestation, ou si la décision anticipée est susceptible d'avoir une application plus générale, elle est examinée par un comité de revue composé du directeur général de la direction générale concernée et des directeurs de division avant d'être émise, afin de s'assurer de son exactitude et de favoriser l'uniformité.

23.2.2.2 Appels

Le contribuable mécontent d'une décision anticipée émise par le Ministère ne peut s'appuyer sur aucune procédure d'appel. L'article 19 de la Circulaire d'information 70-6R dispose qu'un contribuable peut demander le réexamen de la décision anticipée, mais précise que le Ministère ne tiendra compte de cette demande que lorsque le contribuable est en mesure de présenter de nouveaux éléments d'information ou de prouver que la décision anticipée est fondée sur une erreur d'interprétation de l'information déjà soumise. En règle générale, il n'est possible de présenter qu'une seule requête à cet effet.

En dépit de ces énoncés de politique, nous croyons comprendre qu'on donne en général une suite favorable à la demande d'un contribuable qui souhaite rencontrer des représentants du Ministère pour remettre en question une décision déjà émise.

De plus, avant d'émettre une décision défavorable, le Ministère prend contact avec la partie qui a soumis la demande afin de l'en informer. En général, le contribuable prend alors contact avec le chef de section approprié afin de discuter avec lui de la décision envisagée. Si les rencontres et les discussions ne permettent pas de régler la question à ce niveau, le contribuable prend souvent contact avec le directeur de la division et continue à remonter «l'échelle hiérarchique» pour essayer d'obtenir une décision favorable. Il arrive parfois que des contribuables fassent également appel à l'intervention d'autres ministères fédéraux dans ces discussions.

23.2.2.3 Publication

Avant 1983, lorsque les décisions anticipées étaient publiées, les chefs de section examinaient toutes celles qui avaient été préparées par leurs services afin de choisir celles qui présentaient un intérêt général et dont la publication pouvait donc être justifiée. Après révision, les décisions étaient examinées par la Division des décisions, puis par la Division des politiques et enfin par le sous-ministre adjoint - Législation. On ne publiait les décisions anticipées qu'après avoir consulté les contribuables intéressés afin de s'assurer que leur publication ne leur portait pas préjudice.

Malheureusement, les chefs de section se sont de plus en plus fréquemment rendu compte qu'ils ne disposaient pas du temps suffisant pour effectuer la sélection requise, consulter le contribuable et réviser le texte de la décision. C'est pourquoi la publication des décisions anticipées est devenue moins prioritaire et, comme nous l'avons déjà indiqué, a été progressivement abandonnée.

23.3 CONTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans cette section, nous présentons les constatations auxquelles nous sommes parvenus au cours de l'étude, la mesure prise par Revenu Canada, Impôt à l'égard de certaines des lacunes déterminées par ces constatations et, le cas échéant, nos suggestions pour améliorer la situation.

23.3.1 CONSTATATION: LA POLITIQUE DE DÉCISIONS ANTICIPÉES AVAIT UN CARACTÈRE TROP RESTRICTIF

Contexte

Lorsque Revenu Canada, Impôt a offert son service de décisions anticipées en 1970, on ignorait l'incidence d'ensemble que ces décisions pourraient avoir sur le régime d'autocotisation. Certains craignaient que des décisions anticipées pourraient créer des précédents indésirables et ouvrir une véritable «boîte de Pandore» qui révèlerait une foule de transactions motivées par l'espoir d'évitements fiscaux. C'est pourquoi, au début, le Ministère n'a offert ce service que lorsque des conditions très précises étaient réunies.

En décembre 1978, huit ans après le lancement de programme, les critères présentés dans les Circulaires d'information 70-6R et 71-25 ont été révisés afin de donner légèrement plus de lattitude aux contribuables qui voulaient obtenir des décisions anticipées.

Depuis lors, les lois fiscales et le contexte économique ont considérablement changé, mais les critères de décisions sont demeurés les mêmes. À cause de la complexité croissante de la fiscalité, il est devenu de plus en plus nécessaire de pouvoir faire appel à des décisions anticipées promptes et impartiales. La Cour suprême du Canada a pris d'importantes positions à cet égard en rejetant la nécessité d'un «objectif économique reconnu» sur le plan de la planification fiscale et a affirmé à plusieurs reprises le droit des contribuables à recourir à une planification fiscale légale pour réduire au minimum leurs coûts aux fins de l'impôt. Cette prise de position s'est également trouvé confirmée par la Déclaration des droits du contribuable émise par le ministre du Revenu national en février 1985. De plus, ces dernières années, le ministère des Finances a de plus en plus fréquemment utilisé les encouragements fiscaux et autres mesures analogues de la Loi de l'impôt sur le revenu comme vecteurs de la politique socio-économique, ce qui a également eu pour effet d'encourager l'évitement fiscal.

Le système américain de décisions anticipées est très différent du Canadien. Nous avons été frappés par l'extrême diversité des services de décisions offerts aux contribuables par ce système.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

En novembre 1984, le ministre du Revenu national a annoncé, après avoir procédé à des consultations poussées, qu'il avait l'intention d'élargir le champ du processus de décisions anticipées afin d'y inclure d'autres types de transactions. Il a déclaré qu'il avait donné pour instruction que des transactions comportant des faits analogues à ceux de la Stubart Investments Ltd., soient prises en considération dans le contexte du droit en vigueur. De plus, il entreprenait en même temps une révision des directives relatives aux décisions anticipées. Cependant, au 1er mars 1985 ces nouvelles directives n'existaient pas encore, et aucun infléchissement de la politique dans ce domaine n'est décelable.

Recommandations

- Il conviendrait de réviser et de mettre à jour les restrictions actuelles imposées à l'émission de décisions anticipées afin de rendre le processus plus largement accessible aux contribuables. En règle générale, les Directions générales des décisions devraient prendre une décision anticipée même quand, à leur avis, la transaction a des conséquences non intentionnelles sur les recettes. Le critère de prise d'une décision anticipée devrait être fondé sur le fait qu'une proposition entre, ou non, dans le cadre de la Loi de l'impôt sur le revenu, compte tenu de l'interprétation de ses dispositions.
- Lorsqu'un type particulier de transaction correspond aux dispositions de la Loi mais est considéré comme ayant des conséquences involontaires sur les recettes, Revenu Canada, Impôt devrait faire part de son interprétation au ministère des Finances afin que celui-ci envisage de proposer des modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu.
- Il conviendrait que les objectifs des Directions générales des décisions soient reformulés de manière à les aligner sur la nouvelle Déclaration des droits du contribuable. En particulier, cette reformulation devrait:
  - souligner le fait que le jugement utilisé pour interpréter les dispositions législatives doit être uniquement fondé sur le libellé des lois, des règlements et de toute jurisprudence pertinente;
  - mettre l'accent sur le service au contribuable.

23.3.2 CONSTATATION: LES DÉCISIONS ANTICIPÉES IMPORTANTES N'ÉTAIENT PLUS PUBLIÉES

Contexte

Les décisions anticipées montrent de quelle manière on applique la loi à une situation de fait particulière, ce qui permet de la clarifier plus qu'il ne serait possible de le faire grâce aux concepts plus généraux présentés dans un bulletin d'interprétation. Un grand nombre de ces décisions mérite une plus large diffusion; cependant, au moment où nous avons effectué notre étude, le Ministère avait cessé de publier ces décisions.

Un grand nombre de mémoires et de commentaires reçus par nous insistaient pour que l'on reprenne la publication des décisions anticipées. C'est ainsi que l'Institute of Chartered Accountants de la Colombie-Britannique faisait les observations suivantes dans son mémoire:

> «Il arrive fréquemment que des questions ayant fait l'objet d'une décision aient une application très générale, et la connaissance de l'interprétation de Revenu Canada aiderait les contribuables à planifier leurs affaires et à observer les exigences de la Loi de l'impôt sur le revenu ... Nous recommandons que Revenu Canada publie chacune de ces décisions et supprime le nom des contribuables des décisions ainsi publiées afin d'éviter toute infraction aux exigences de la Loi de l'impôt sur le revenu en matière de confidentialité.
>
> Nous pensons que la publication de toutes les décisions anticipées pourrait en fait réduire le nombre des demandes de décisions car les risques de répétition de demandes concernant des faits analogues se trouveraient ainsi réduits au minimum.»

Le Ministère craignait qu'un retour à la pratique de la publication de décisions enfreigne les droits de certains contribuables sur le plan de la confidentialité. Par

exemple, si l'on publiait une décision au sujet d'une situation de fait déterminée intéressant une grosse corporation bien connue, le public pourrait être en mesure d'identifier celle-ci. Nous sommes cependant convaincus que dans la plupart des cas, le Ministère serait capable de déguiser suffisamment les faits pertinents pour protéger un contribuable contre la divulgation de renseignements personnels.

À notre avis, le Ministère devrait publier toutes les décisions concernant des domaines nouveaux, et pas seulement celles qui présentent un intérêt général. Si la question se posait de savoir s'il était préférable de publier une décision déterminée ou non, il serait souhaitable que le Ministère se prononce en faveur de sa publication.

Après avoir étudié nos recommandations préliminaires, le Ministère a pris la mesure suivante.

Mesure prise par Revenu Canada, Impôt

Le Ministère a annoncé que la publication des décisions reprendra dès que la reventilation des ressources le permettra. La forme sous laquelle elles seront publiées est à l'étude.

Recommandation

- Il conviendrait que la politique de publication des décisions anticipées soit rétablie dès que possible.

23.3.3 CONSTATATION: DE NOMBREUSES DÉCISIONS ANTICIPÉES N'ONT PAS ÉTÉ TRAITÉES AUSSI RAPIDEMENT QUE CELA S'IMPOSAIT

Pratiquement tous les commentaires que nous avons reçus montraient qu'un délai moyen de trois mois pour les décisions anticipées concernant des corporations, et de deux mois pour celles qui ne concernaient pas des corporations était trop important pour que l'opération soit utile. De plus, les ressources existantes ne permettaient pas d'éliminer l'arriéré de demandes de décisions anticipées. Il est évident que le personnel existant est compétent et travaille pratiquement à la limite de ses possibilités. Il faudra donc recruter du personnel supplémentaire dans ce secteur important.

Mesure prise par Revenu Canada, Impôt

Le ministère du Revenu national a annoncé une augmentation immédiate du personnel chargé des décisions anticipées. Vingt-cinq postes supplémentaires ont été autorisés pour 1985-1986.

23.3.4 CONSTATATION: LES TAUX DE FACTURATION POUR LE PERSONNEL CHARGÉ DES DÉCISIONS ÉTAIENT TROP FAIBLES

Lors du traitement des demandes de décisions anticipées, les agents qui en sont chargés enregistrent le temps qu'ils leur consacre à un quart d'heure près. Ce temps est multiplié par le taux horaire afin de déterminer le coût pour le contribuable. Le temps consacré par les chefs de section, les directeurs de division et les directeurs généraux à l'examen des projets de décisions n'est pas facturé.

Le 23 juin 1980, les taux de facturation ont été portés de 30 $ l'heure à 50 $ l'heure, et le taux minimum est passé de 150 $ à 250 $. Tous les employés chargés des

décisions sont des professionnels compétents. Il se peut que ces taux aient correspondu aux taux du marché pour la qualité des services fournis en 1980, mais ce n'est plus le cas.

À notre avis, les chefs de section et les directeurs de division devraient facturer le temps qu'ils consacrent à l'examen des projets de décision. Nous ne pensons cependant pas que le Comité de révision devrait facturer le temps qu'il consacre à ces examens, car il ne s'agit pas là d'une activité courante pour lui. Comme nous l'avons déjà fait observer, il ne revoit que les décisions qui ont trait à une question nouvelle ou contestée, ou à celles qui ont une application générale. Si le Comité facturait le temps qu'il consacre à ces examens, cela aurait pour effet de pénaliser indument les contribuables qui, par exemple, se sont trouvés être les premiers à présenter une demande.

Recommandations

- Le taux de facturation horaire du personnel chargé des décisions devrait faire l'objet d'une augmentation réaliste, en tenant compte du principe de la facturation des coûts à l'usager et du fait qu'il s'agit là d'un service au public.
- Il conviendrait que les chefs de section et les directeurs de division qui participent à la préparation ou à la révision des ébauches de décision facturent le temps qu'ils y consacrent. Cependant, les discussions sur des questions de politique générale déclenchées par une demande particulière et le temps du Comité de révision ne devraient pas être facturés.

23.3.5 CONSTATATION: UNE BASE INFORMATIQUE DE DONNÉES SERAIT UN INSTRUMENT PRÉCIEUX D'ÉVALUATION DES DÉCISIONS ANTICIPÉES

Nous avons été favorablement impressionnés par la méthode utilisée aux États-Unis et par Revenu Canada, Douanes et Accise, pour conserver les décisions dans une base de données accessible au public. Revenu Canada, Impôt ne dispose pas d'une telle base. Elle serait précieuse aussi bien aux contribuables qu'au personnel du Ministère car elle faciliterait l'utilisation des décisions.

Une base de données analogue pour les décisions anticipées répondrait à trois besoins. En premier lieu, elle permettrait aux contribuables d'avoir rapidement accès aux décisions déjà émises grâce à des modems adaptés aux terminaux se trouvant dans les bureaux des contribuables. En deuxième lieu, elle constituerait un outil de recherche précieux pour les agents de décisions car elle conserverait, sous une forme aisément accessible, les précédents dont ils pourraient se servir pour rédiger des projets de décisions portant sur des situations de faits analogues. En troisième lieu, elle constituerait un outil de référence pour les bureaux de district et les bureaux régionaux, ce qui favoriserait l'uniformité du traitement des contribuables dans l'ensemble du Canada et éliminerait probablement un certain nombre des demandes émanant actuellement des bureaux de district.

Recommandation

- Les décisions anticipées publiées devraient être intégrées à une base de données auxquelles il serait possible d'avoir accès de tous points du Canada grâce à des terminaux installés chez les contribuables, des terminaux dans les Directions générales des décisions et des terminaux installés dans les bureaux de district et les bureaux régionaux. Il conviendrait de conserver les décisions anticipées dans la même base de données que celle qui est recommandée pour les bulletins d'interprétation et les circulaires d'information.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 24: DIVISION DE L'ENREGISTREMENT 295

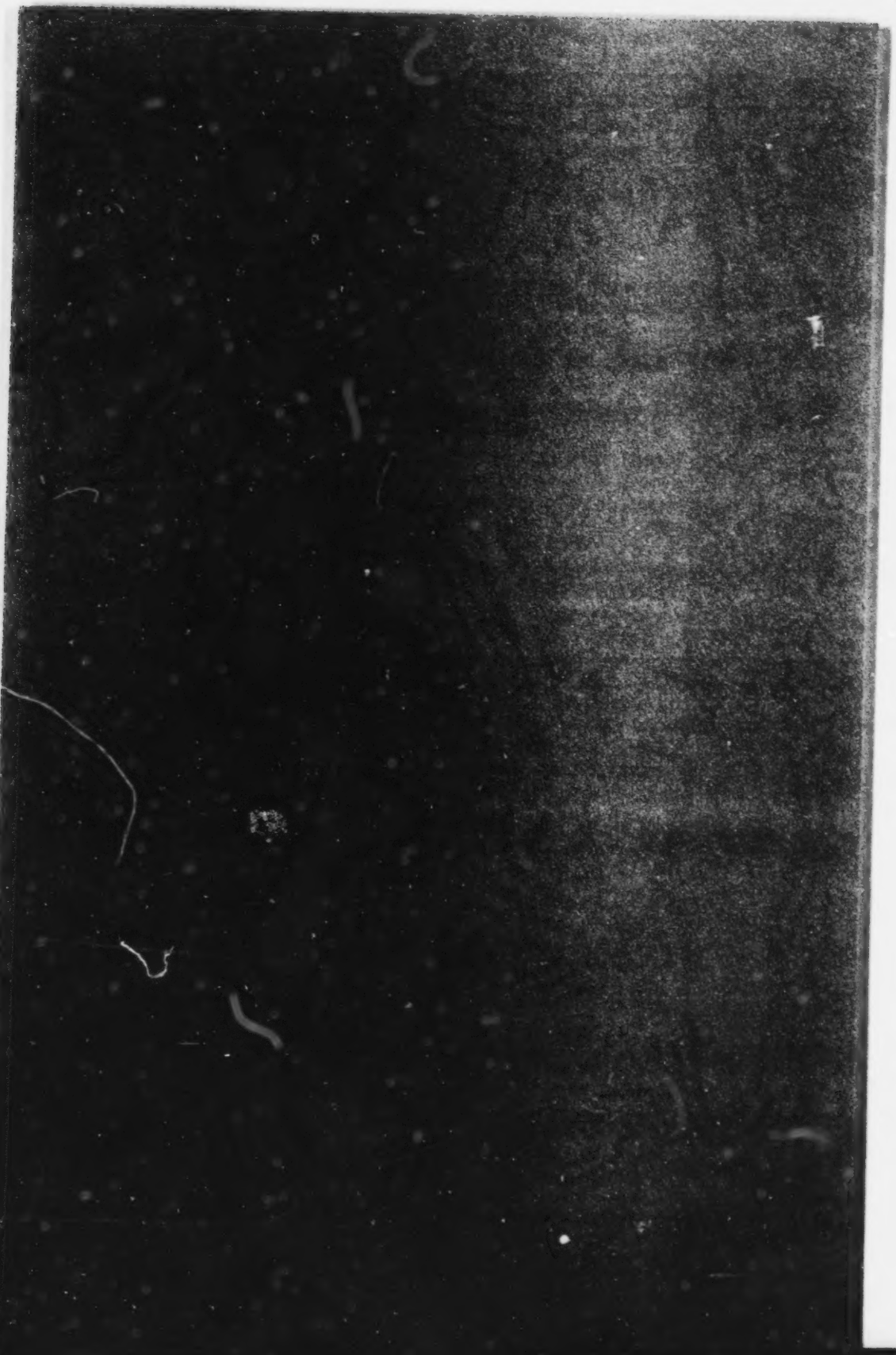
24.1 INTRODUCTION 295

24.2 DESCRIPTION DES SYSTÈMES 295

24.2.1 La Section des régimes de pension et de participation aux bénéfices 295

24.2.2 La Section des oeuvres de charité et des organisations sans but lucratif 296

24.3 CONSTATATION ET RECOMMANDATION 297



CHAPITRE 24:
DIVISION DE L'ENREGISTREMENT

24.1 INTRODUCTION

Le présent chapitre porte sur l'enregistrement et le désenregistrement des régimes de pension et de participation aux bénéfices, ainsi que des oeuvres de charité et des associations canadiennes de sport amateur. Il décrit également la Division de Revenu Canada, Impôt qui s'occupe de ces questions.

Les régimes de pension, les régimes d'épargne-retraite, les régimes de participation différée aux bénéfices, les régimes de prestations supplémentaires de chômage, les placements enregistrés, les régimes d'épargne-logement et les fonds de revenu de retraite doivent tous être enregistrés auprès du Ministère pour que les détenteurs des régimes puissent se prévaloir du traitement fiscal voulu. De même, les oeuvres de charité et les associations canadiennes de sport amateur doivent être enregistrées auprès du Ministère pour que les contribuables puissent déduire les dons qu'ils ont fait à ces organismes. Les organisations politiques doivent être enregistrées auprès du Directeur général des élections, et non auprès du Ministère.

Grâce à l'enregistrement, le revenu de l'organisme (autre que les placements enregistrés) n'est pas imposable et les dons qui sont faits à l'organisme sont déductibles d'impôt.

24.2 DESCRIPTION DES SYSTÈMES

24.2.1 La Section des régimes de pensions et de participation aux bénéfices

La Section des régimes de pensions et de participation aux bénéfices fait partie de la Division de l'enregistrement; elle s'occupe de l'enregistrement et du désenregistrement des régimes d'épargne-retraite, des régimes de pension, des régimes de participation différée aux bénéfices, des régimes d'épargne-logement, des fonds de revenu de retraite, des régimes de prestations supplémentaires de chômage et des placements enregistrés. La Section s'occupe également de la revue annuelle des déclarations de renseignements de ces régimes et, sur une base de sondages, des déclarations d'impôt sur le revenu de certaines de ces entités enregistrées. En 1983, près de 1,3 millions de nouveaux régimes d'épargne-retraite et 200 000 autres régimes ont été enregistrés.

24.2.2 La Section des oeuvres de charité et des organisations sans but lucratif

La Section des oeuvres de charité et des organisations sans but lucratif s'occupe de l'enregistrement, de la revue des déclarations annuelles et de l'annulation de l'enregistrement d'oeuvres de charité et d'organisations de sport amateur. En outre, cette Section traite les déclarations des partis politiques et des candidats conformement aux exigences de rapport ultérieur au Directeur general des elections.

En tout, environ 49 000 oeuvres de charité sont enregistrées aux fins de l'impôt sur le revenu. En 1983-1984, 4 000 nouvelles demandes de statut d'oeuvre de charite ont été traitées. En temps normal, près de 14 pour cent des demandes sont refusées, mais en 1983, 1984, ce taux s'élevait à près de 18 pour cent. La plupart des demandes sont refusées parce que l'énoncé des objectifs proposés de l'organisme est trop vague ou trop général ou parce que l'organisme semble avoir été constitue afin de satisfaire les intérêts personnels d'un petit nombre de personnes. Quelques demandes sont refusées parce que l'organisme utilise des moyens politiques pour faire connaitre une philosophie particulière ou un point de vue. Le Ministère croit qu'une telle activite n'est pas permise par la Loi de l'impôt sur le revenu et, pour cette raison, il refuse d'enregistrer l'organisme. Conformément à une nouvelle politique, le Ministère, s'il entend refuser une demande, informera au préalable l'organisme des motifs du refus. Ainsi, l'organisme pourra régler le problème et présenter à nouveau sa demande.

Les cas complexes sont soumis au Comité de la revue de la politique qui est composé du directeur de la Division de l'enregistrement, du chef de la Section des oeuvres de charité et des organisations sans but lucratif, du chef de groupe intéresse et du conseiller juridique de la Division qui est détaché du ministère de la Justice. Depuis sa formation en octobre 1983, le comité s'est réuni une fois par semaine et traite, en moyenne, trois cas par semaine.

Un organisme peut en appeler du refus d'enregistrer conformément au paragraphe 172(3) de la Loi de l'impôt sur le revenu. La procédure d'appel differe de celle suivie pour les autres appels en matière d'impôt sur le revenu. L'organisme interjette directement appel auprès de la cour d'appel de la Cour fédérale, plutôt que de suivre la procédure exposée au chapitre sur les appels.

Le traitement d'une demande d'enregistrement d'une nouvelle oeuvre de charité prend, en général, de quatre à six semaines. Il peut cependant être retarde si une question épineuse demande une interprétation juridique ou l'intervention du Comité de la revue de la politique. Toutefois, selon la direction, très peu de plaintes ont jusqu'à maintenant été faites concernant les délais d'exécution et, pour notre part, nous n'avons entendu aucune plainte du public à ce sujet. En 1982-1983, en raison d'un arriéré de travail considérable, le Ministère mettait jusqu'à six mois pour traiter les demandes. Le directeur a expliqué cette situation par le manque de personnel ayant une formation adéquate et par la faiblesse des procédures. Ces problèmes ont cependant été réglés et, à l'automne 1983, l'arriéré de travail avait été rattrapé.

En général, le Ministère annule un enregistrement si les organismes omettent de produire des déclarations annuelles. À la suite de l'annulation, bon nombre de ces organismes produisent leur déclaration et sont réenregistrés. Depuis 1980, aucune annulation n'a été faite pour des motifs autres que celui-là.

La Direction de la vérification effectue certaines vérifications d'oeuvres de charité. Jusqu'à dernièrement, près de 50 de ces vérifications étaient faites annuellement, sans que la Division de l'enregistrement n'ait son mot à dire sur le choix des organismes visés par la vérification, ni sur la portée ou la méthodologie de la vérification.

24.3 CONSTATATION ET RECOMMANDATION

Dans cette section, nous présentons les conclusions auxquelles nous sommes parvenus dans le cadre de notre étude, les mesures prises par Revenu Canada, Impôt à l'égard de certaines des lacunes mentionnées dans ces constatations et, le cas échéant, nos suggestions pour améliorer encore la situation.

24.3.1. CONSTATATION: IL FAUT PRÉCISER CE QUI CONSTITUE UNE ACTIVITÉ DE BIENFAISANCE

Contexte

En vertu de la définition des activités de bienfaisance donnée dans la Loi de l'impôt sur le revenu, les oeuvres de charité doivent être constituées en corporation et exploitées exclusivement à des fins charitables. Cette définition a causé des problèmes administratifs au Ministère.

En 1978, le Ministère a publié la Circulaire d'information 78-3 qui constituait une revue et dans laquelle il présentait son interprétation de la loi et indiquait les activites qui n'étaient pas acceptables pour les oeuvres de charité.

Puisque l'interprétation que le Ministère donne à la loi est différente de celle de nombreux organismes de charité, il pouvait y avoir conflit si le Ministère faisait exécuter son interprétation. Par exemple, on nous a informé que l'objet et les buts d'une oeuvre de charité canadienne importante renferment les mots «pour inciter tous les paliers de gouvernement à prendre les mesures législatives et financières nécessaires pour mettre de l'avant ces objectifs». L'énoncé de politique qui renfermait cette citation a été approuvé par le conseil d'administration national de cette oeuvre de charité en mai 1964. En mars de 1984 (soit 20 ans plus tard), le Ministère a envoyé une lettre à cette oeuvre après avoir reçu une demande d'enregistrement d'une de ses succursales qui donnait cet objectif comme justification de sa politique à l'égard de certaines activités politiques. Dans sa lettre, le Ministère expliquait ses opinions sur ce qui constitue un objectif politique et une activité politique, sur les activités permises qui comportent des présentations à des gouvernements et les restrictions imposées sur ces activités, ainsi que sur les circonstances où ces dernières activités peuvent devenir politiques. Il a terminé en disant que, si l'organisme national s'adonnait à des activités non autorisées, il pourrait compromettre son statut d'oeuvre de charité.

Étant donné que bon nombre d'oeuvres de charité importantes et réputées considèrent que la défense de leur cause fait partie de leur mandat, elles pourraient également compromettre leur statut d'oeuvre de charité pour ce qui concerne Revenu Canada, Impôt.

Le Ministère exécute la loi selon l'interprétation qu'il en fait et il est normal qu'il procède ainsi. Cependant, une vaste proportion des oeuvres de charité croient que cette interprétation est mauvaise ou, si elle est exacte, que la définition des objectifs de charité est désuette et qu'elle ne s'applique pas aux réalités d'aujourd'hui.

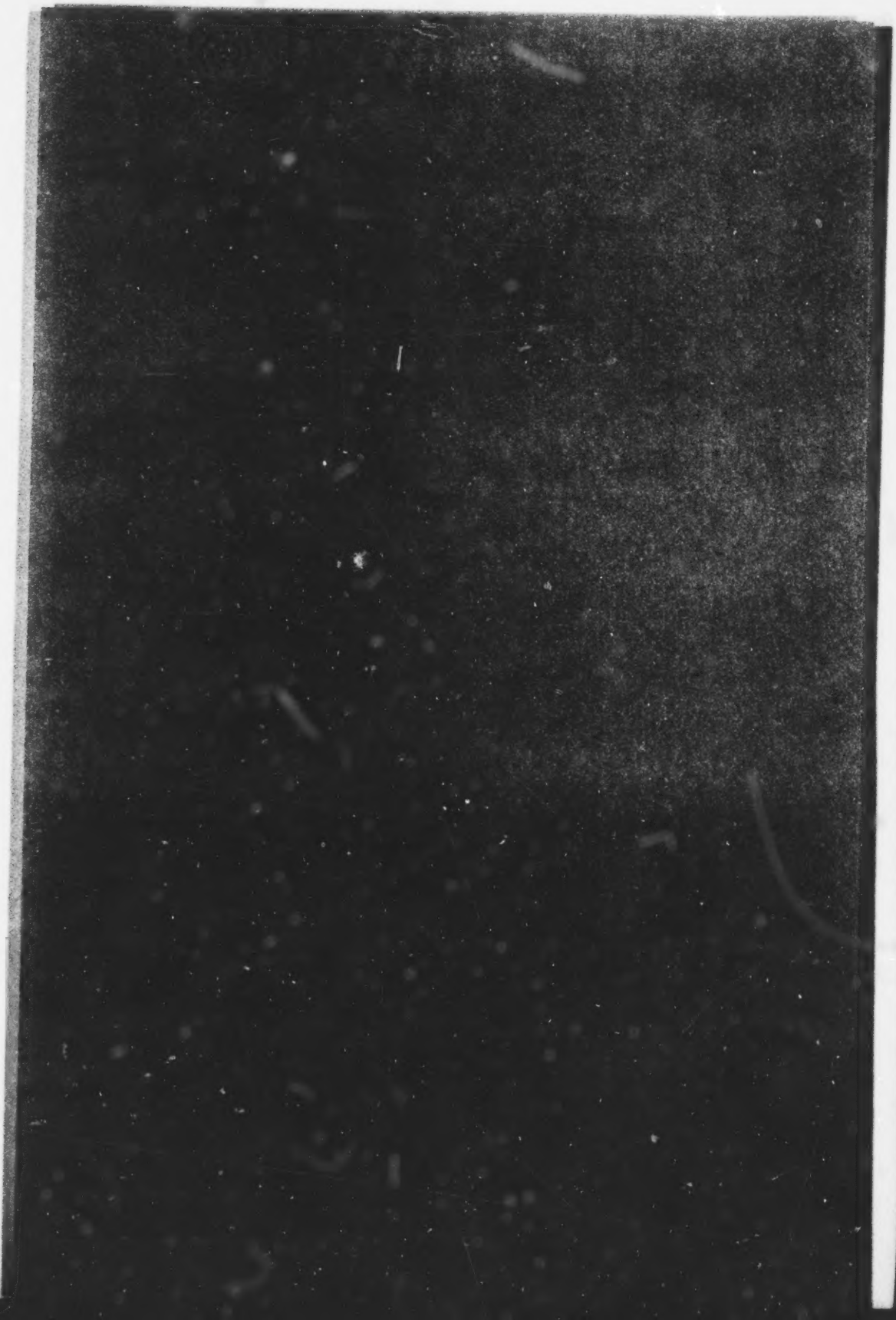
Nous sommes d'avis que le gouvernement devrait se pencher sur la détermination des activités auxquelles peuvent s'adonner les oeuvres de charité afin de clarifier la situation actuelle. D'ici à ce que cela se produise, les différences d'interprétation continueront d'exister et empêcheront le Ministère de remplir sa mission et le soumettra indûment aux critiques.

Recommandation

- Que le gouvernement étudie et clarifie la législation portant sur les activités auxquelles les oeuvres de charité peuvent s'adonner.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 25:	**GROUPES D'INTÉRÊT**		**301**
	25.1	INTRODUCTION	301
	25.2	LE LIEN ENTRE LES ARTISTES ET REVENU CANADA, IMPÔT, 1983-1984	302
	25.3	OBSERVATIONS SUR D'AUTRES GROUPES D'INTÉRÊT	303
		25.3.1 Agriculteurs	303
		25.3.2 Pêcheurs	303
		25.3.3 Musiciens	303
		25.3.4 Écrivains	304
		25.3.5 Petites entreprises	304
		25.3.6 Serveurs et serveuses	304
		25.3.7 Autochtones	304
		25.3.8 Groupes religieux	304
		25.3.9 Oeuvres de charité	305
	25.4	CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	305



CHAPITRE 25: GROUPES D'INTÉRÊT

25.1 INTRODUCTION

Le lien entre Revenu Canada, Impôt et certains groupes de contribuables a suscité beaucoup de publicité, en particulier depuis les deux dernières années. Parmi ces groupes, mentionnons:

- les artistes
- les agriculteurs
- les pêcheurs
- les musiciens
- les écrivains
- les petites entreprises
- les serveurs et serveuses
- les autochtones
- les groupes religieux
- les oeuvres de charité.

Le présent chapitre porte sur ces groupes d'intérêt, sur leur lien avec le Ministère et sur la publicité qu'ils ont reçue.

Les groupes d'intérêt dont il est question dans le présent chapitre sont composés, pour la plupart, de contribuables qui exploitent à temps plein ou à temps partiel des petites entreprises et dont le revenu est en argent comptant. Souvent, ces contribuables ne tiennent pas de livres et registres adéquats, sont moins portés à avoir recours aux conseillers professionnels que les plus grosses corporations et, règle générale, ont des connaissances limitées du régime fiscal. Ce groupe est également composé de personnes qui touchent un revenu élevé, qui ont des connaissances approfondies du régime fiscal et qui exercent des activités accessoires liées à l'agriculture, aux sports ou à un passe-temps. La démarcation entre la satisfaction personnelle et les possibilités de tirer un revenu peut souvent être floue.

Les conflits entre ces groupes et le Ministère portent très souvent sur des questions difficiles à évaluer comme l'existence d'un espoir raisonnable de tirer un profit, le concept de la principale source de revenu (dans le cas des agriculteurs) et la distinction entre un employé et un travailleur indépendant.

25.2 LE LIEN ENTRE LES ARTISTES ET REVENU CANADA, IMPÔT, 1983-1984

Au cours des 12 à 18 derniers mois, les artistes ont particulièrement attiré l'attention du public. Ils ont fait l'objet de maints reportages et d'une étude par un sous-comité parlementaire; le Ministère a également publié plusieurs communiqués à leur égard. Nous nous sommes penchés attentivement sur le lien entre les artistes et le Ministère comme exemple des problèmes que connaissent les contribuables ayant des intérêts particuliers.

La publicité qui a entouré ce groupe de contribuables a été engendrée par deux situations. La première était la nouvelle cotisation que le Ministère se proposait d'établir sur la valeur en fin d'année du stock de tableaux d'un artiste de la Colombie-Britannique. De nombreux reportages ont été faits sur cet artiste qui menaçait de mettre le feu à ses tableaux.

La deuxième situation était le projet de vérification spéciale portant sur plus de 5 000 particuliers, dont un certain nombre d'artistes, qui avaient tenté de déduire des pertes d'entreprise d'un autre revenu, en particulier de leur revenu d'emploi. Ces pertes, pour être déductibles, doivent avoir été subies par une entreprise, c'est-à-dire, il doit exister un espoir raisonnable de réaliser un profit. Les dépenses liées à un passe-temps ne sont pas déductibles. Les artistes visés par une nouvelle cotisation et des organismes tels le Front des artistes canadiens se sont plaints que des artistes professionnels reconnus étaient considérés comme des personnes qui s'adonnaient à un passe-temps. Aux fins de l'impôt ces dernières exercent une activité de laquelle elles n'ont aucun espoir raisonnable de tirer un profit.

Ces deux situations s'étant regroupées dans les derniers mois de 1983, elles ont donné lieu à des reportages presque quotidiens dans les médias et ont suscité des réactions à la Chambre des communes et au Ministère. Le 13 décembre 1983, on a confié au sous-comité du Comité permanent de la Chambre des communes des Communications et de la Culture le mandat d'étudier l'imposition du milieu artistique.

Le 19 juin 1984, le sous-comité déposait son rapport à la Chambre des communes. Il recommandait principalement au Ministère de tenir compte que les artistes peuvent mettre de nombreuses années avant de commencer à tirer un profit de leurs activités. Dans un communiqué publié le 27 juin 1984, le ministre du Revenu national se disait d'accord avec cette recommandation et exposait les principes directeurs en matière d'établissement de la cotisation pour les artistes et les écrivains.

Il est très difficile d'établir la distinction entre un artiste qui exploite de façon légitime une entreprise avec un espoir raisonnable d'en tirer profit et une personne qui s'adonne à des activités artistiques pour son propre plaisir. Cela vaut également pour la plupart des particuliers qui exercent une activité secondaire à leur entreprise principale ou à leur emploi principal. Bon nombre des personnes qui ont formulé des commentaires sur le conflit qui opposait Revenu Canada, Impôt aux artistes n'ont pas tenu compte de la responsabilité qui incombe au Ministère, à savoir veiller à ce que le régime fiscal soit juste en établissant de nouvelles cotisations à l'égard de contribuables qui demandent des déductions auxquelles ils n'ont pas droit.

25.3 OBSERVATIONS SUR D'AUTRES GROUPES D'INTÉRÊT

D'autres groupes d'intérêt ont connu des problèmes en matière d'établissement de leur cotisation avec le Ministère. Les conflits avec les agriculteurs, les musiciens et les écrivains portaient essentiellement sur la détermination de la principale source de revenu, la différence entre un employé et un travailleur indépendant et l'espoir raisonnable de tirer un profit. Des agriculteurs et des serveurs et serveuses ont été visés par des vérifications parce qu'ils étaient soupçonnés de ne pas avoir déclaré des revenus. D'autres groupes, en raison de leur statut spécial aux fins de l'impôt, ont connu des difficultés. Il s'agit notamment des autochtones, des groupes religieux et des oeuvres de charité.

25.3.1 Agriculteurs

Les difficultés soulevées par l'établissement de la cotisation des agriculteurs ont porté essentiellement sur l'application de l'article 31 de la Loi de l'impôt sur le revenu qui stipule que les agriculteurs ne peuvent déduire la totalité de leurs pertes que si l'agriculture constitue leur principale source de revenu. Cela a donné un dur coup aux contribuables qui, dans les premières années de l'établissement de leur entreprise agricole, ont continué à occuper des emplois pour leur permettre de compenser les pertes initiales.

Il est peu probable que les problèmes d'établissement de la cotisation que connaît le Ministère lorsqu'il traite des agriculteurs soient réglés avant que la législation ne soit modifiée.

25.3.2 Pêcheurs

Les pêcheurs d'un bout à l'autre du pays ont été visés par un projet de vérification spéciale en 1979 et 1980. Ce projet avait été mis sur pied en raison de l'inobservation présumée de la Loi de l'impôt sur le revenu. Cela comportait la non-déclaration de ventes au comptant, ainsi que de subventions gouvernementales imposables et, dans certains cas, le défaut de tenir des registres adéquats des dépenses engagées par les pêcheurs.

En réponse aux plaintes d'harcèlement, le ministre du Revenu national a demandé à M. William N. Rowe, un avocat de St. John's (Terre-Neuve), de préparer un rapport sur la vérification fiscale de l'industrie de la pêche. Le rapport, déposé le 30 novembre 1982, ne réfute pas, en général, le bien-fondé des nouvelles cotisations et recommande précisément au Ministère de faire preuve de plus de souplesse lorsqu'il impose des pénalités et des intérêts et lorsqu'il applique sa politique de recouvrement.

25.3.3 Musiciens

La principale question portée à l'attention du public par les groupes de musiciens était que les musiciens d'orchestres symphoniques devaient être caractérisés comme soit des employés de l'orchestre symphonique, soit des travailleurs indépendants. Si d'après les modalités de leurs contrats, ils sont des travailleurs indépendants, ces contribuables peuvent demander des déductions considérables, y compris la déduction pour amortissement relative à leurs instruments.

Dernièrement, le Ministère a cherché à aider les orchestres symphoniques à expliquer les effets possibles d'un contrat sur le statut d'emploi des musiciens, plutôt que d'établir immédiatement des nouvelles cotisations fondées sur les contrats actuels.

25.3.4 Écrivains

Les écrivains ont connu des difficultés semblables à celles des artistes, c'est-à-dire qu'ils devaient établir qu'ils exploitaient une entreprise avec des espoirs raisonnables de tirer un profit. Les principes directeurs en matière d'établissement de la cotisation à l'égard des écrivains, émis le 27 juin 1984, devraient aider les bureaux de district et les contribuables à déterminer si des écrivains particuliers ont droit de déduire des pertes d'entreprise de leurs autres sources de revenu.

25.3.5 Petites entreprises

Les préoccupations des petites entreprises touchent tous les aspects de la politique fiscale et de l'application de l'impôt. Elles sont par conséquent abordées un peu partout dans le présent rapport.

25.3.6 Serveurs et serveuses

Les serveurs et les serveuses ont été visés par un certain nombre de projets spéciaux centrés sur la non-déclaration du revenu provenant des gratifications.

Comme dans le cas des pêcheurs, la presse et les politiciens se sont faits les ardents défenseurs des serveurs et serveuses, même s'ils sont tenus par la loi de payer des impôts sur leur revenu provenant de gratifications.

25.3.7 Autochtones

Au cours des dernières années, un certain nombre de poursuites judiciaires ont porté sur la mesure dans laquelle le revenu qui n'est pas gagné sur la réserve par des Indiens assujettis à un traité qui vivent sur une réserve sont exonérés de l'impôt en vertu de la Loi sur les Indiens. Cette question a été abordée devant les tribunaux pendant plusieurs des dernières décennies et fait partie du conflit plus grand qui oppose les autochtones au Gouvernement du Canada. Compte tenu du caractère particulier de la question, le Ministère a fait un certain nombre de concessions.

25.3.8 Groupes religieux

Les groupes religieux et les groupes ethniques diffèrent tous deux des autres groupes d'intérêt dont il est question dans le présent chapitre parce que leurs caractéristiques déterminantes ne se centrent pas sur la nature de leur profession ou les activités commerciales qu'ils exercent. Ils se distinguent plutôt par leurs antécédents ethniques, leurs croyances ou leur mode de vie. Par exemple, en 1979, les Hutterites qui vivent en communauté en Alberta ont été sommés par les tribunaux de payer des impôts sur le revenu de leur communauté. Encore une fois, il s'agissait de déterminer dans quelle mesure le Ministère peut ou doit tenir compte des circonstances spéciales lorsqu'il détermine l'impôt à payer.

25.3.9 Oeuvres de charité

Les groupes religieux font également partie de la catégorie plus générale des oeuvres de charité, groupe qui a eu des démêlés avec le Ministère au cours des dernières années à propos de plusieurs questions. En premier, comme il est question dans notre chapitre sur la Division de l'enregistrement, le Ministère s'est demandé si certaines des oeuvres de charité devaient être désenregistrées en raison d'activités qui pourraient être considérées comme des activités ou des démarches politiques. Deuxièmement, il faut déterminer si des reçus pour dons de charité peuvent être délivrés pour certains paiements qui peuvent avoir trait à des dîners-bénéfices, des établissements scolaires religieux ou d'autres activités lorsqu'il n'est pas facile d'établir la fraction du paiement qui vise le don de charité et celle qui constitue le paiement des services ou un autre avantage pour le donataire.

Au cours des derniers mois, le Ministère a adopté comme politique d'aider les oeuvres de charité à régler leurs problèmes, plutôt que de prendre des mesures immédiates de désenregistrement. Comme dans le cas des musiciens d'orchestres symphoniques, ce lien de consultation plutôt que de confrontation est très positif.

25.4 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans cette section, nous présentons les conclusions auxquelles nous sommes parvenus au cours de notre étude, les mesures prises par Revenu Canada, Impôt à l'égard de certaines des lacunes mentionnées dans ces constatations et, le cas échéant, nos suggestions pour améliorer encore la situation.

25.4.1 CONSTATATION: EN GRANDE PARTIE, LES CRITIQUES FORMULÉES À L'ENDROIT DU TRAITEMENT QUE LE MINISTÈRE ACCORDE AUX GROUPES D'INTÉRÊT SONT INJUSTES ET NE SERVENT PAS LES MEILLEURS INTÉRÊTS DE L'ÉQUITÉ DU RÉGIME FISCAL

Contexte

Un régime fiscal ne peut être perçu comme équitable que si tous les contribuables croient que chacun paie sa juste part d'impôts. Il ne semble donc pas logique de critiquer Revenu Canada, Impôt pour avoir établi de nouvelles cotisations à l'égard:

- d'artistes à temps partiel qui n'ont aucun espoir de tirer un profit qui déduisent de leur revenu d'emploi le coût de leur matériel artistique et leurs frais de voyages à des endroits de villégiature;
- de serveurs et de serveuses qui ne paient pas d'impôt sur leurs gratifications alors que dans le cas de personnes qui touchent un salaire, et qui parfois ont un revenu moins élevé, ces montants sont retenus à la source.

Recommandation

- Le Ministère devrait continuer à exercer une surveillance des contribuables ayant des intérêts particuliers pour qu'ils paient leur juste part d'impôt établie d'après une interprétation uniforme de la loi.

25.4.2 CONSTATATION: IL FAUT ACCROÎTRE LA COMMUNICATION ENTRE REVENU CANADA, IMPÔT ET D'AUTRES MINISTÈRES DU GOUVERNEMENT SUR LES PROBLÈMES ET CARACTÉRISTIQUES DES GROUPES D'INTÉRÊT

Contexte

En raison des effets possibles de la politique en matière de cotisation de Revenu Canada, Impôt sur les autres ministères et programmes du gouvernement, il est primordial que des échanges aient lieu entre les ministères qui traitent régulièrement avec les groupes d'intérêt et Revenu Canada, Impôt. Il s'agit notamment des ministères des Communications, de l'Agriculture, des Pêches et Océans, ainsi que des Affaires indiennes et du Nord. Ces ministères connaissent très bien les caractéristiques particulières à ces groupes et, même si leurs objectifs sont différents, ils peuvent donner à Revenu Canada, Impôt des renseignements indispensables à l'élaboration de principes directeurs en matière d'établissement des cotisations qui soient le mieux adapté aux particularités de chacun de ces groupes.

Dans ces consultations, il est impérieux que Revenu Canada, Impôt s'efforce de reconnaître les groupes d'intérêt pour qui le régime fiscal présente des problèmes particuliers.

Recommandations

- Lorsque le Ministère se demande si un certain groupe de contribuables paie moins d'impôt qu'il ne le doit, Revenu Canada, Impot devrait consulter tout autre ministère du gouvernement qui traite avec ce groupe si, grâce à une telle consultation, le Ministère pourrait mieux connaître les particularités de ce groupe.
- Les bureaux de district devraient transmettre à une source centrale du Ministère des renseignements qu'ils apprennent sur les préoccupations des groupes spéciaux de contribuables en matière de législation fiscale ou de politique d'établissement des cotisations du Ministère.

25.4.3 CONSTATATION: IL FAUT CONSULTER DAVANTAGE LES GROUPES D'INTÉRÊT

Contexte

Les projets de vérification des groupes d'intérêt peuvent s'échelonner sur plusieurs années. Il serait donc préférable, dans la mesure du possible, de commencer les consultations dès que surgissent des problèmes avec un groupe donné, plutôt que d'attendre après l'émission des avis de nouvelles cotisations. En outre, cette consultation devrait se faire sur une base permanente.

Mesures prises par Revenu Canada, Impôt

Par suite de l'engagement que le Ministère a pris d'augmenter la consultation, Revenu Canada, Impôt a dernièrement demandé la collaboration des groupes d'intérêt à la formulation de la politique.

Les 18 et 19 décembre 1984, des fonctionnaires du Ministère ont rencontré des représentants de 22 organismes artistiques lors d'une conférence orientée sur les discussions en ateliers. Par cette conférence, le Ministère cherchait à aider les artistes et écrivains à mieux comprendre la loi fiscale et la politique ministérielle courantes, et leur a donné la possibilité d'exprimer leurs besoins et préoccupations.

Le 28 janvier 1985, le ministère de la Santé et du Bien-être social a publié un document de consultation sur les prestations aux enfants et aux personnes âgées. Dans ce document, il proposait deux scénarios pour le traitement aux fins de l'impôt et demandait au public de formuler ses commentaires.

Le 31 janvier 1985, le ministère des Finances a publié un document de travail intitulé «Questions fiscales dans l'agriculture» qui donne des renseignements de base sur les pertes agricoles restreintes pour les agriculteurs à temps partiel et sur l'imposition des gains en capital sur les terrains agricoles. Il y propose également d'instituer des prêts agricoles comme mécanisme de financement à faible taux d'intérêt pour les agriculteurs.

Le 7 février 1985, le ministère de la Consommation et des Corporations a déposé un «document de consultation sur la petite entreprise» à la Chambre des communes. Il y exposait les principaux points de discussion et les projets d'améliorations du secteur de la petite entreprise. Des audiences publiques ont été tenues dans les principaux centres d'affaires au Canada du 25 février au 15 mars. Les parties intéressées pouvaient demander des exemplaires du document en composant un numéro de téléphone «à frais virés».

Recommandations

- Lorsque des problèmes d'observation de la loi sont identifiés pour un groupe de contribuables caractérisés par des activités spéciales ou d'autres particularités, il faudrait commencer la négociation avec le groupe le plus rapidement possible.

- Il faudrait continuer à publier des documents de travail et à solliciter la rétroaction des groupes d'intérêt avant de mettre en place des changements de politique qui les touchent.

- Lorsqu'un groupe de contribuables a constamment des problèmes avec le régime fiscal, il faudrait songer à un moyen permanent pour rapprocher les fonctionnaires de Revenu Canada, Impôt, les représentants des contribuables et des fonctionnaires d'autres ministères intéressés du gouvernement.

- Le Ministère doit continuer à aider les contribuables ou les organismes (tels les orchestres symphoniques et les oeuvres de charité) qui cherchent vraiment à changer leurs organisations afin de se conformer aux exigences de la loi.

25.4.4 CONSTATATION: CERTAINS CONTRIBUABLES DE GROUPES D'INTÉRÊT AVAIENT BESOIN DE RENSEIGNEMENTS AFIN DE MIEUX COMPRENDRE LES DISPOSITIONS PERTINENTES DE LA LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU ET DE S'Y CONFORMER

Contexte

Le Ministère a mis à la disposition de certains des groupes d'intérêt mentionnés dans le présent chapitre des renseignements, comme les Guides d'impôt des agriculteurs et des pêcheurs, ainsi que la brochure «L'impôt sur le revenu et la petite entreprise». Cependant, d'autres groupes ne disposent pas de renseignements spéciaux qui s'adressent précisément à leurs besoins. Puisque bon nombre des contribuables à revenu moins élevé qui font partie de ces groupes n'ont pas accès aux conseillers fiscaux professionnels, ces renseignements doivent être contenus dans des brochures à la disposition du public qui doivent être rédigées dans un langage clair (c'est-à-dire, elles doivent s'ajouter aux Bulletins d'interprétation et autres sources). Ces brochures doivent traiter des principes directeurs en matière de cotisation et d'autres questions d'interprétation en plus de renfermer des renseignements sur des secteurs plus ordinaires, comme les formules à remplir.

Recommandations

- À mesure que des groupes spéciaux sont identifiés et que des principes directeurs en matière de cotisation sont établis, des publications devraient être diffusées afin d'aider les contribuables à se conformer à la loi. Il faudrait consulter des représentants des groupes d'intérêt quant au contenu et à la présentation de ces publications.
- Le Ministère devrait s'assurer que les brochures préparées pour les groupes d'intérêt sont connues et remises aux contribuables intéressés.

25.4.5 CONSTATATION: DES PRINCIPES DIRECTEURS À L'INTENTION DE GROUPES D'INTÉRÊT FAVORISERAIENT L'APPLICATION UNIFORME DE LA LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

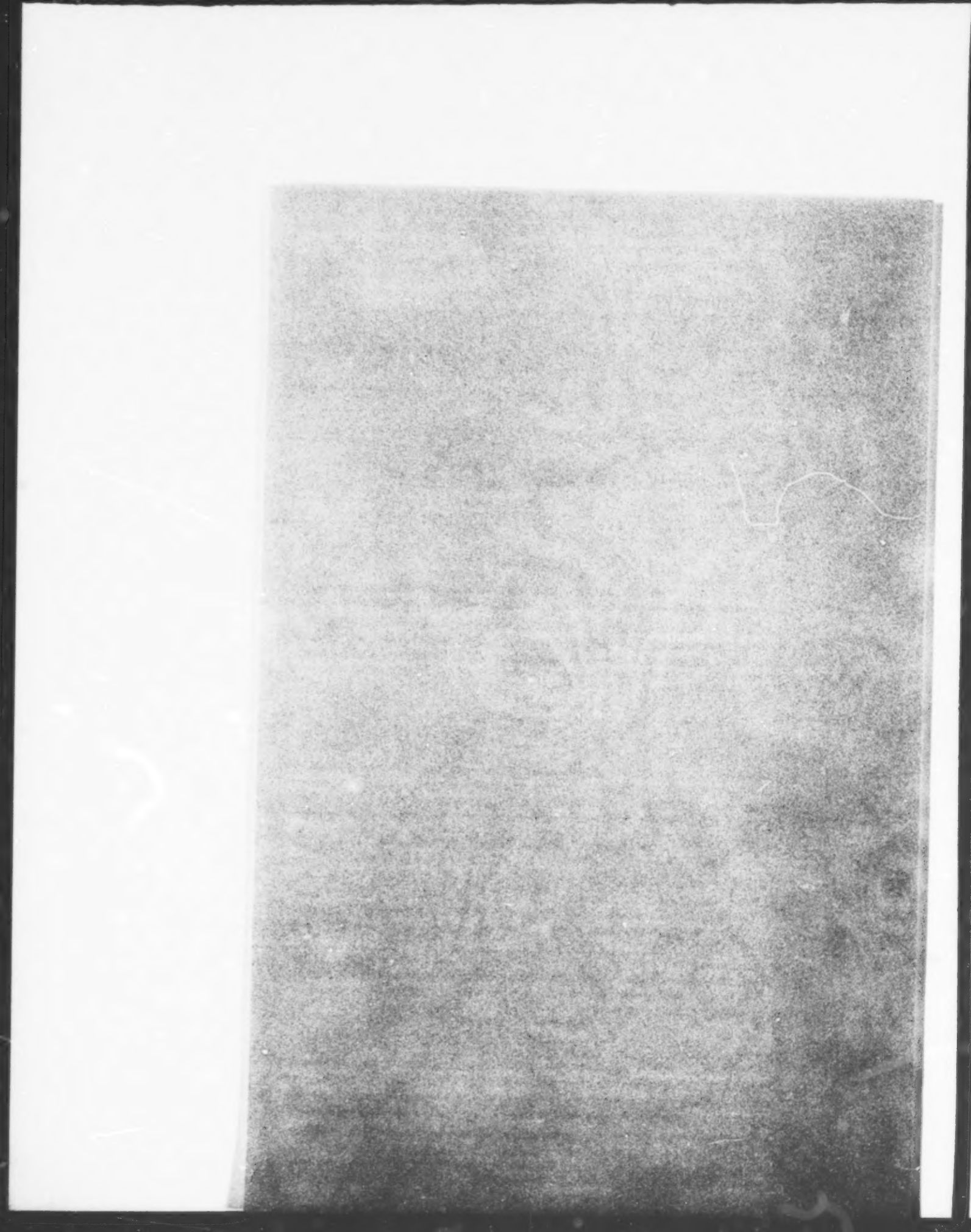
Contexte

Lorsque des groupes d'intérêt sont identifiés, le Ministère devrait déterminer s'il existe déjà des principes directeurs en matière de cotisation qui pourraient s'appliquer à ce groupe ou s'il doit élaborer des principes directeurs qui pourraient, de façon plus efficace, aider les fonctionnaires des bureaux de district et les contribuables à comprendre comment la législation fiscale s'applique à ce groupe particulier. Cela permettrait d'assurer un traitement uniforme dans tous les bureaux de district.

Recommandation

Le Ministère devrait déterminer si des principes directeurs doivent être établis ou élargis afin de s'adresser à un groupe d'intérêt particulier.

ANNEXE A:
COMMUNIQUÉ DE PRESSE



L'honorable Pierre Bussières, Ministre du Revenu national, a annoncé aujourd'hui qu'il a demandé à M. W.A. Farlinger, associé principal du Cabinet Woolds Gordon, de faire une étude de l'application de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Le mandat relatif à cette étude requiert que l'expert-conseil, tout en tenant compte des droits légaux des contribuables et de la nécessité d'encourager l'appui de la population dans notre régime d'autocotisation, cherchera à déterminer si les aspects suivants des activités du Ministère sont satisfaisants:

a) le niveau des services que le Ministère offre au public, et

b) le volume, l'impartialité, l'uniformité, la portée et la rapidité des activités de vérification et d'établissement des cotisations par le Ministère.

Il formulera ensuite des recommandations sur ces sujets.

Plus précisément, l'expert-conseil examinera:

a) les structures des bureaux locaux et du Bureau principal, particulièrement à la lumière des nouvelles techniques de communication;

b) les politiques et procédures de fonctionnement destinées à assurer l'application équitable des lois fiscales;

c) les systèmes de communication avec le public et à l'intérieur du Ministère;

d) les systèmes d'information de gestion, du point de vue de leur capacité de faciliter la planification et le contrôle de la gestion;

e) les normes servant à mesurer les opérations;

f) les programmes ministériels de formation du personnel et de perfectionnement des gestionnaires.

La protection du caractère confidentiel des renseignements sur les contribuables sera assurée. Toutefois, l'expert-conseil aura accès aux documents et à l'information qui pourront lui être utiles dans la réalisation de sa tâche. On lui fournira des données sous forme d'indicateurs de charge de travail et de délais de réponse afin qu'il puisse analyser les activités du Ministère au cours des dernières années et prédire les tendances probables.

Les activités du Ministère dans le domaine de l'application de la loi sont tout aussi importantes. Sur ce plan également, le Ministère a été soumis à des pressions de plus en plus fortes, dues aux mêmes facteurs sous-jacents: croissance de la population des contribuables (particuliers, corporations, petites entreprises, sociétés de personnes, etc.) et complexité de plus en plus grande de notre société et de notre législation fiscale - facteurs auxquels s'ajoutent des restrictions très strictes imposées aux ressources mises à la disposition du Ministère. Ajoutons à ceci, l'intérêt et la sensibilité croissants de la population face à l'application des différentes dispositions de la loi.

Le Ministère a essayé de diverses manières de répondre à ces pressions, et à celles qui viennent du secteur des services au public, notamment:

- en augmentant les ressources, bien que dans des limites très strictes, comme il l'a été mentionné;
- en répartissant mieux les ressources; et
- en se tenant à la fine pointe de l'automatisation.

En depit de cela, les pressions qui s'exercent sur ses activites d'execution continuent et continueront de s'aggraver. Un deuxieme volet de l'etude proposee consistera donc à evaluer l'efficacite des activites du Ministere et à faire des recommandations a leur sujet.

Le regime fiscal du Canada repose sur le principe de l'autocotisation. Toutefois, en raison de la complexite croissante de notre legislation fiscale, les contribuables ont de plus en plus de difficulte à remplir leur declaration d'impot conformement a la legislation et en se prevalant en meme temps de tous les allegements fiscaux auxquels ils ont droit.

Cette complexité accrue a multiplié les besoins de services aux contribuables sous forme de renseignements et de conseils varies. Quelle qu'en soit la forme, le Ministere considere l'aide fournie au contribuable comme un service obligatoire; en fait, cette obligation decoule directement du principe de l'autocotisation. Le fait meme de demander aux contribuables - qu'il s'agisse de particuliers ou de corporations - de calculer leur propre impot exige qu'on leur fournisse l'aide dont ils ont besoin pour le faire. Du point de vue du Ministere, une raison supplementaire de fournir de l'aide est que cela reduira le volume des activites de recouvrement de l'impot et de mise a execution de la legislation (etablissement de nouvelles cotisations, etc.), ce qui pourra alors reduire les ressources necessaires à l'accomplissement de ces activites.

L'etude proposee a donc pour objectif principal l'evaluation des services que le Ministere rend au public et la formulation de recommandations en vue de les ameliorer.

ANNEXE B:
MANDAT ET PRINCIPES OPÉRATIONNELS

Émis par l'autorisation du Ministre du Revenu national le 26 juillet 1984

Il incombe à Revenu Canada, Impôt d'administrer toute la législation fiscale adoptée par le Parlement, de même que les dispositions connexes d'autres législations, notamment la Loi de l'impôt sur les revenus pétroliers et certains articles du Régime de pensions du Canada et de la Loi sur l'assurance-chômage. Revenu Canada, Impôt est également responsable des accords de perception d'impôt conclus avec certaines provinces et, à ce titre, il administre la plupart des législations provinciales en matière d'impôt sur le revenu. Parallèlement, sur la scène internationale, Revenu Canada, Impôt administre un grand nombre de traités en vue d'éviter la double imposition.

Pour déterminer ce qu'est précisément le mandat de Revenu Canada, il faut bien examiner le régime qu'il administre et les objectifs que vise ce régime.

Le régime fiscal canadien a pour objet de recouvrer les impôts: chez les particuliers comme pour les corporations. Il fait ainsi partie intégrante de l'ensemble de la politique fiscale du gouvernement. En administrant cette législation fiscale, Revenu Canada, Impôt tient un rôle primordial dans l'ensemble des activités du gouvernement qui visent à produire des revenus pour ses opérations courantes.

Comme pour toute autre entreprise génératrice de revenu, il est essentiel que sa gestion soit la plus efficace possible, de façon à générer les revenus dont le régime a besoin à un coût minimum en terme d'administration et d'observation de la Loi.

De plus, Revenu Canada, Impôt, en qualité d'administrateur du régime fiscal est, par le fait même, responsable de l'administration et de la gestion d'un grand nombre de programmes économiques et sociaux, mis en oeuvre par l'entremise de la législation fiscale. Ainsi, conjointement avec d'autres ministères, il joue un rôle de premier plan dans le déroulement de ces programmes, en les supervisant et en veillant à ce que ces programmes produisent les résultats escomptés et soient bien compris par le public.

En vertu du régime fiscal canadien, chaque contribuable établit lui-même le montant de son impôt à payer. Ce régime d'autocotisation est le plus rentable à administrer et a été grandement accepté par les Canadiens.

En vertu de ce régime, le contribuable est tenu de calculer son revenu imposable ainsi que le montant d'impôt qui en découle. Compte tenu des caractéristiques d'un régime d'autocotisation, il est essentiel, pour rendre le régime le plus efficace possible, que l'administrateur offre au contribuable toute une gamme de services de façon que ce dernier comprenne le régime et soit pleinement conscient de ses droits et de ses obligations en vertu du régime. Ces services doivent d'abord être offerts au contribuable pour lui garantir ses droits en vertu des différents programmes économiques et sociaux contenus dans le régime, et pour l'aider à s'acquitter de ses obligations. Cette attitude devrait faciliter et encourager ainsi son observation volontaire de la Loi.

De plus, un autre aspect essentiel de ce régime, c'est qu'il doit atteindre son but fondamental qui est de produire des revenus tout en préservant l'équité du régime fiscal. En effet la grande majorité des Canadiens paient leurs impôts par voie de déduction à la source. Revenu Canada, Impôt doit donc prendre des mesures pour s'assurer que le fardeau fiscal ne soit pas supporté inéquitablement par les contri-

buables qui paient régulièrement leur quote-part d'impôt. Alors comme tel, de par son rôle d'administrateur, Revenu Canada, Impôt est tenu de prendre les mesures d'exécution nécessaires pour déceler et décourager la fraude fiscale. Finalement Revenu Canada, Impôt a la responsabilité de voir à ce que les impôts à recevoir soient effectivement payés.

Étant donné qu'il incombe au contribuable de tenir ses livres et de conserver les documents dont il a besoin pour bien calculer ses impôts, le régime d'autocotisation, en vertu duquel il est tenu de les calculer et de les verser lui-même, constitue une méthode efficace pour déterminer le montant d'impôt à payer d'un contribuable. Compte tenu du grand nombre de personnes qui doivent payer des impôts canadiens sur le revenu et de leurs diverses sources de revenu, le régime d'autocotisation, jumelé aux règles sur les retenues à la source, fonctionne bien.

Toutefois, l'administrateur ne doit pas oublier que l'un des plus importants facteurs d'efficacité d'un régime est la collaboration des intervenants, en l'occurrence le public canadien avec lequel Revenu Canada doit traiter dans le cadre de son mandat.

Pour créer un climat de franche collaboration, il est essentiel que le public ait confiance en l'intégrité du régime fiscal. Il faut dès lors l'administrer d'une façon juste et raisonnable, et prêter une attention toute particulière au respect des droits des contribuables.

Bref, alors que le régime doit, bien entendu, être conforme à la législation fiscale, il est essentiel que l'on administre cette législation d'une façon raisonnable en faisant preuve de bon sens et de jugement pour obtenir la confiance et la collaboration du public.

Si le régime est administré et que son administration est perçue comme juste et raisonnable, il s'ensuivra, une grande collaboration et une efficacité accrue.

Par conséquent, en raison de la complexité inhérente au régime fiscal et du fait que sont intégrés dans ce régime complexe un grand nombre de politiques sociales et économiques qui doivent être connues et comprises du public, l'efficacité du régime reposera sur une prestation efficace de bons services au public, y compris de bonnes communications et une administration raisonnable mais ferme, de la législation de la part de Revenu Canada, Impôt.

Enfin nous croyons que le mandat de Revenu Canada, Impôt s'énoncerait beaucoup mieux de la façon suivante:

Revenu Canada, Impôt a comme mission d'appliquer la législation avec équité et courtoisie de façon que chaque contribuable paie son dû – ni plus ni moins.

Pour se faire avec un maximum d'efficacité et un minimum de coûts, les contribuables doivent établir eux-mêmes leur cotisation, donner les renseignements nécessaires et payer leur juste part.

Pour rendre cela possible, le gouvernement doit:

- Aider les gens à connaître à la fois leurs droits et leurs obligations.
- Appliquer la loi avec promptitude et bon sens.
- Vérifier les déclarations, repérer la minorité de ceux qui ne se conforment pas à la loi aux dépens de la majorité, et prendre les mesures appropriées.

PRINCIPES OPÉRATIONNELS

Les principes sur lesquels Revenu Canada, Impôt doit s'appuyer pour exécuter son mandat et pour atteindre ses objectifs peuvent être répartis en cinq secteurs clés dont les composantes feront l'objet d'une analyse plus détaillée ci-dessous. Les voici:

1. un bon service au public et une bonne communication en vue de bien faire comprendre le régime fiscal d'autocotisation;
2. des procédures appropriées de révision et d'établissement de cotisation, en vue d'assurer l'efficacité du régime d'autocotisation et sa conformité avec la législation;
3. des processus d'opposition et d'appel impartiaux en vue de régler les différends;
4. un régime de recouvrement d'impôt efficace entraînant le moins de perturbation possible, en vue d'assurer une observation volontaire et un contrôle de la fraude fiscale;
5. une obligation de rendre compte en vue d'assurer une administration juste et efficace du régime, conformément à la politique gouvernementale et de façon à respecter les droits et les besoins des contribuables.

1. Service au public

1.1 Un bon service au public requiert une communication opportune, concise et précise de tous les renseignements pertinents au contribuable. Une telle communication est une caractéristique essentielle à un régime d'autocotisation efficace.

1.2 La communication doit favoriser une bonne compréhension du régime fiscal pour faciliter et encourager l'observation volontaire.

1.3 De plus, le service au public doit favoriser une connaissance et une bonne compréhension des différents objectifs et des politiques sociales et économiques qui sont mises en oeuvre par l'intermédiaire de la législation fiscale.

1.4 La communication que dispensera le personnel de Revenu Canada, Impôt doit également avoir pour objet de promouvoir une bonne compréhension de la part du contribuable, non seulement de ses devoirs et responsabilités mais également de ses droits en vertu du régime.

1.5 Les services doivent toujours être exercés d'une façon courtoise et serviable.

1.6 Un aspect important de ce service au public porte sur les principales modifications apportées à la législation, à son interprétation et à son administration qui doivent être communiquées aux contribuables le plus tôt possible. Ces derniers doivent avoir la possibilité de discuter avec des agents pour obtenir des explications sur de tels changements ou des réponses à leurs questions.

1.7 Les contribuables qui ont besoin d'aide pour remplir leur déclaration d'impôt doivent pouvoir facilement consulter des agents ayant suffisamment de connaissance en la matière. Un contribuable doit également pouvoir discuter en personne de sa situation fiscale. Le fait d'offrir ces renseignements et cette aide aux contribuables devrait entraîner une plus grande observation du régime fiscal.

1.8 Un bon service au public requiert d'établir des communications efficaces avec les fiscalistes de façon à obtenir et à conserver leur confiance et leur

collaboration. L'appui de ce groupe est essentiel au maintien d'un régime d'autocotisation efficace.

1.9 Un élément de ce service au public est de tenir au courant les contribuables des interprétations et des décisions de Revenu Canada, Impôt, tout particulièrement en ce qui touche les secteurs où la législation demande à être clarifiée. Ces interprétations doivent être raisonnables, justes et consistantes partout au pays.

1.10 Le public doit savoir que le caractère confidentiel de tous les renseignements transmis à Revenu Canada, Impôt sera respecté, sauf dans les cas d'exception où la législation renferme expressément des dispositions contraires. Il est essentiel au maintien d'un régime d'autocotisation efficace que le public ait confiance dans le Ministère pour ce qui est du caractère confidentiel des renseignements.

1.11 Finalement, pour que Revenu Canada, Impôt atteigne les buts tels que décrits plus haut, il est essentiel que les employés de Revenu Canada, Impôt reçoivent une formation pertinente pour qu'ils soient en mesure d'offrir un service efficace sous tous rapports.

2. Révision et Cotisation

Ce secteur comprend toutes les activités et procédures de Revenu Canada, Impôt qui visent à vérifier les déclarations, à établir et à rajuster les cotisations et à effectuer des vérifications.

2.1 La cotisation initiale doit être établie avec le plus d'exactitude et de rapidité possible, de telle sorte que le processus d'établissement des cotisations soit terminé dans les plus brefs délais.

2.2 Tout contribuable qui fournit des renseignements supplémentaires concernant sa déclaration ne doit pas faire face à des retards indus occasionnés par le traitement de ces renseignements.

2.3 Toute demande de renseignements que Revenu Canada, Impôt fait auprès du contribuable, au cours de l'établissement de la cotisation initiale, doit être présentée de façon courtoise et formulée de manière que le contribuable puisse pleinement la comprendre. Lorsqu'il y a modification, il faut d'abord en avertir le contribuable, avant de le cotiser une première fois, et lui donner les explications et les renseignements adéquats. De plus, on doit lui fournir toutes les occasions possibles de discuter de son problème avec des agents de Revenu Canada, Impôt et de lui fournir, au besoin, des explications et des renseignements supplémentaires. Il est donc essentiel que le personnel de Revenu Canada, Impôt reçoive une formation pertinente pour être en mesure de faire face à leurs obligations à cet effet.

2.4 Un contribuable doit être tenu au courant de tous ses droits à l'égard du processus d'établissement des cotisations; il faut toujours respecter ces droits. Les agents de Revenu Canada, Impôt doivent veiller à toujours traiter les contribuables avec courtoisie.

2.5 Il faut effectuer les vérifications d'une manière systématique et régulière. Il est ainsi possible de déceler les cas d'inobservation dès le début du processus et d'informer aussitôt que possible les contribuables des points qui peuvent donner lieu à des différends avec Revenu Canada, Impôt.

L'importance de la révision et de la vérification doit être vue en fonction des possibilités d'inobservation et doit surtout viser les groupes de contribuables

présentant le plus de possibilités de changement d'impôt. Toutefois, on ne doit pas en exclure d'autres groupes qui ont du mal à observer la Loi et ont besoin d'aide. Des ressources doivent être affectées aux deux secteurs d'activités puisqu'on atteint une plus grande observation non seulement grâce à une augmentation du travail de revue, mais également grâce à une plus grande compréhension de la part des contribuables.

2.6 Les contribuables doivent reconnaître et percevoir les processus de révision et de vérification comme équitables. Le jugement et le bon sens dont feront preuve les agents de Revenu Canada, Impôt seront notre meilleur atout.

2.7 Il faut discuter avec le contribuable de tous les rajustements apportés à sa déclaration par suite d'une vérification, avant toute nouvelle cotisation. Il faut s'assurer qu'il les comprend bien et qu'il a eu l'occasion de se faire entendre. Revenu Canada, Impôt doit examiner soigneusement tous les rajustements qui font suite à des différences d'interprétation de la législation. Il doit faire preuve de jugement et de bon sens et être raisonnable lorsqu'il interprète la législation pour s'assurer que cette dernière est administrée d'une façon consistante et équitable et que l'interprétation des dispositions législatives se fait de façon raisonnable tenant compte de l'intention et de l'objet de la disposition en question. Si les contribuables comprennent les motifs des rajustements faits par Revenu Canada, Impôt et si les décisions rendues à cet égard par les agents de Revenu Canada sont bien justifiées et administrées de façon consistante, il devrait y avoir moins d'oppositions et d'appels.

3. Oppositions et appels

3.1 Les fonctions relatives aux oppositions et aux appels doivent être distinctes des fonctions relatives à la révision et aux cotisations, de façon que le processus soit indépendant et objectif, et les communications doivent faire en sorte que les contribuables saisissent cette distinction.

3.2 Comme c'est le cas pour les fonctions relatives à la révision et aux cotisations, il faut faire preuve de bon sens et de jugement tout au long du processus des appels. Il faut dûment informer le contribuable de ses droits en vertu du processus des oppositions et des appels ainsi que des décisions prises au sujet de son opposition ou de son appel. À ce propos, le contribuable doit, lorsque ceci est nécessaire, pouvoir discuter personnellement de sa situation fiscale avec des agents du Ministère. Les contribuables comprendraient ainsi la position adoptée par Revenu Canada et ils n'auraient pas à poursuivre inutilement le processus d'appel.

3.3 Les oppositions et les appels doivent être traités le plus promptement possible, et il faut toujours se rappeler que le contribuable doit être dûment informé avant qu'une décision définitive soit prise.

4. Recouvrement

4.1 Il incombe à Revenu Canada, Impôt de s'assurer que le régime fiscal fonctionne le plus efficacement et le plus équitablement possible et que le public le perçoit ainsi. Revenu Canada, Impôt doit assumer une importante part de cette responsabilité en veillant à ce que le processus de recouvrement soit ferme, tout en étant raisonnable. Un tel processus doit permettre d'atteindre un haut niveau d'observation volontaire et doit assurer que le régime est perçu comme étant administré de façon équitable par la vaste majorité des contribuables qui paient leurs impôts par voie de déductions à la source.

4.2 Le système de recouvrement doit être appliqué d'une façon consistante à l'égard de tous les contribuables, de façon qu'il soit juste et qu'il soit perçu ainsi.

4.3 Il est important d'en arriver à des arrangements de recouvrement raisonnables pour que le public accepte le processus de recouvrement des impôts et le respecte. Les contribuables doivent être tenus bien au courant des possibilités de négocier, dans certains cas, une autre forme de paiement ou des accords de garantie avec Revenu Canada, Impôt; les contribuables doivent pouvoir discuter de ces possibilités avec les agents du Ministère.

4.4 Comme dans tout autre secteur du régime, les contribuables doivent être informés de leurs droits tout au long du processus de recouvrement des impôts et les agents doivent être conscients de ces droits et doivent les respecter.

4.5 Lorsque cela est nécessaire, Revenu Canada, Impôt ne doit prendre des mesures de recouvrement des sommes à payer que lorsque la question a été examinée sérieusement avec le contribuable et qu'il a été impossible d'en arriver à un accord de paiement satisfaisant.

5. Obligation de rendre compte

5.1 Le gouvernement est chargé d'administrer la législation relative à l'impôt sur le revenu et la législation connexe. Cette responsabilité incombe au ministre du Revenu national et au sous-ministre du Revenu national, Impôt.

5.2 Le Sous-ministre est responsable auprès du Ministre de l'administration efficace, équitable et saine de la législation et il doit suivre les directives du Ministre à cet égard.

5.3 Il incombe finalement au Ministre d'approuver l'orientation de l'administration fiscale. Toute mesure prise par Revenu Canada, Impôt et qui pourrait avoir une incidence importante sur les contribuables doit être approuvée par le Ministre.

5.4 Il incombe à Revenu Canada, Impôt d'offrir au public un service utile et efficace; il doit donc veiller à offrir un service prompt et courtois en vue de répondre aux besoins des contribuables.

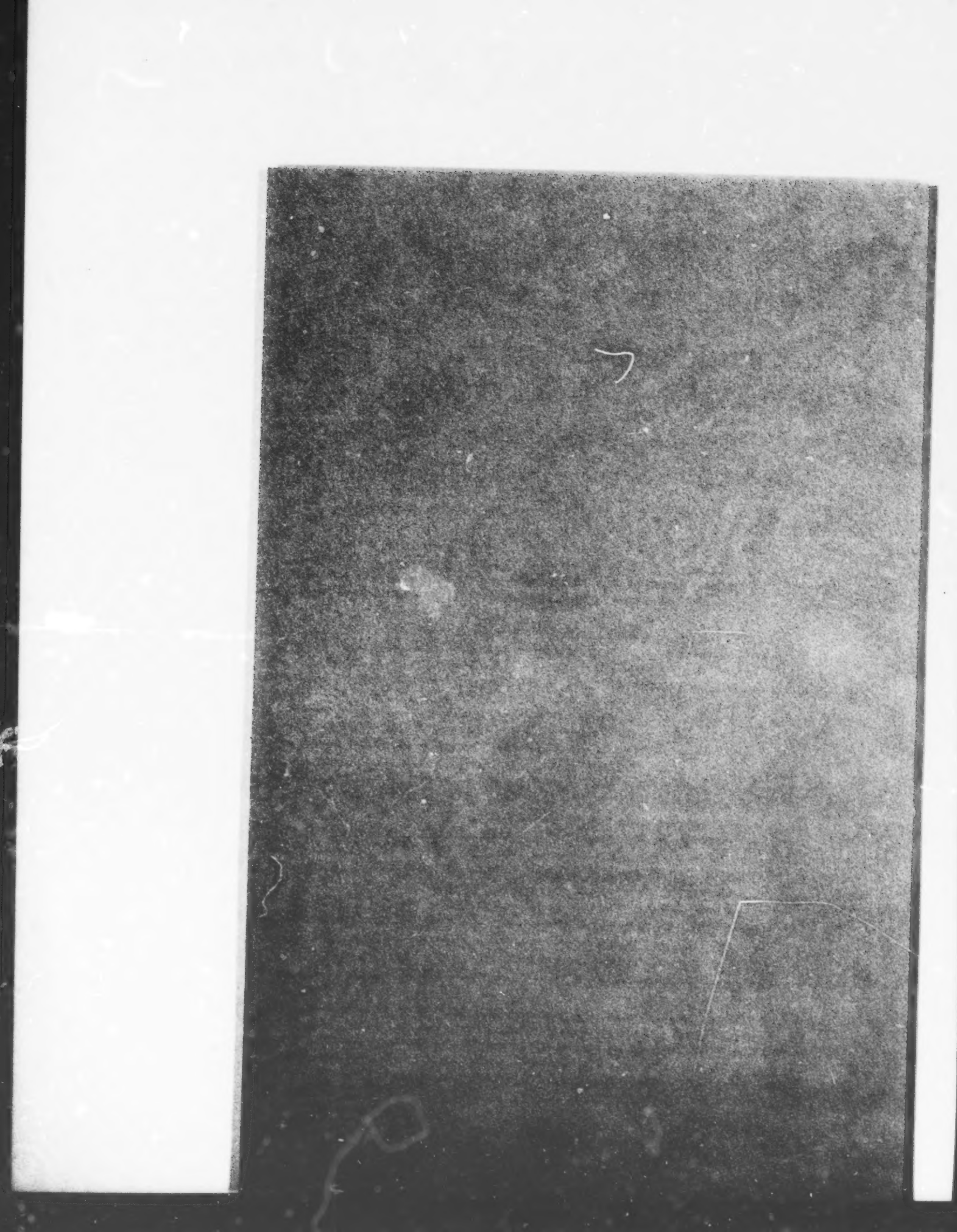
5.5 Parallèlement, il incombe également à Revenu Canada, Impôt de s'assurer que ses employés respectent les droits du public qu'ils servent, et sont attentifs à ses besoins, de même qu'à ses intérêts.

5.6 Pour offrir un service utile au public, le régime doit tenir compte des plaintes des contribuables. Il faut encourager les contribuables à faire des suggestions constructives sur la façon d'améliorer le régime et d'accroître son efficacité. Toute plainte fondée ou toute suggestion formulée par un contribuable donné, de députés ou de comités consultatifs sur l'impôt et d'autres groupes, doit faire l'objet d'un examen en profondeur et le Ministre du Revenu national en être informé.

Conclusion

Revenu Canada, Impôt doit toujours reconnaître que le régime d'autocotisation sera mieux servi si l'on veille à ce que les contribuables respectent l'administration fiscale et aient confiance en elle, et à ce qu'ils soient bien informés des rouages du régime et du rôle qu'ils sont appelés à jouer. Ces objectifs sont primordiaux, puisqu'un contribuable ne se conformera aux règles d'autocotisation que s'il les connaît et que s'il est confiant qu'elles seront appliquées de façon juste et raisonnable. Par conséquent, de bonnes communications, du jugement, du bon sens et une attitude courtoise et ferme sont les jalons d'une bonne administration fiscale.

ANNEXE C:
LETTRE DU MINISTRE AU SOUS-MINISTRE



[Il s'agit d'une lettre datée du 2 avril 1984 adressée par le ministre du Revenu national, M. Pierre Bussières, au sous-ministre, M. Harry Rogers, au sujet de l'administration de la législation fiscale.]

M. Harry Rogers
Sous-ministre, Impôt
123, rue Slater
Pièce 1032
Ottawa (Ontario)
K1A 0L8

Cher Monsieur,

Au moment où vous allez assumer des tâches nouvelles et importantes pour le gouvernement et le peuple du Canada, j'ai pensé qu'il serait utile de vous faire part de mes vues sur certains des problèmes et des possibilités d'action auxquels notre Ministère est confronté. Ce sont-là des opinions auxquelles je suis parvenu à la suite de débats à la Chambre des communes, de la lecture de lettres de Canadiens, de réunions avec des fonctionnaires et, au cours du mois écoulé, de visites que j'ai effectuées dans les bureaux de Revenu Canada.

Vous devriez avoir entre les mains les recommandations de l'étude du Cabinet Woods Gordon dès le début de l'automne et il serait souhaitable d'attendre les résultats de ses travaux avant d'entreprendre tout changement important.

Mais à en juger d'après les commentaires des contribuables et les discussions que j'ai eues avec des fiscalistes, Woods Gordon et des employés du Ministère de l'ensemble du pays, il me semble qu'un certain nombre de questions et de problèmes exigent une intervention immédiate.

Les questions les plus importantes sont les suivantes:

1. Les contribuables et le personnel du Ministère ont besoin de pouvoir se faire une idée très claire des objectifs et du rôle du Ministère. Le système fiscal canadien est fondé sur le principe de l'autocotisation. J'estime que le rôle du Ministère est d'appuyer ce régime en offrant un service de qualité au public, une administration équitable de la Loi de l'impôt sur le revenu, accompagnés de mesures appropriées pour vérifier et rajuster les déclarations et recouvrer les impôts.
2. Les Canadiens s'inquiètent des pouvoirs dont le Ministère est investi en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu. Ils peuvent être certains qu'il n'y aura pas d'abus de pouvoir et que le Ministère ne fera usage de ses pouvoirs qu'à juste titre, c'est-à-dire pour s'assurer que le recouvrement des impôts est fait de manière équitable.
3. Certains contribuables canadiens en sont arrivés à considérer Revenu Canada comme un adversaire. Nous devons nous assurer qu'ils comprennent clairement le fonctionnement et le rôle du Ministère en les traitant tous de manière équitable et raisonnable et en favorisant la compréhension de la Loi de l'impôt sur le revenu ainsi que des droits et des obligations des contribuables.

Le rôle du Ministère

Je sais que dans leur travail quotidien, les employés du Ministère s'appuyent sur un certain nombre de principes mais je ne pense pas qu'il soit inutile de rappeler nos objectifs au personnel du Ministère et au grand public de manière à dissiper toute ambiguité en ce qui concerne les principes de fonctionnement de Revenu Canada. Ces objectifs sont les suivants:

- Le gouvernement fédéral estime que le régime fiscal du Canada devrait être fondé sur le principe de l'autocotisation et que ce régime est celui qui reflète le mieux les valeurs et les intérêts de l'ensemble des Canadiens, tout en étant le plus économique à administrer. Le Ministère devrait prendre toutes les mesures nécessaires pour améliorer encore ce régime.
- C'est à Revenu Canada qu'il incombe d'apporter un appui à ce régime. Cela n'est possible qu'en assurant un service de qualité au public, en entretenant des communications efficaces, et en exploitant le système fiscal d'une manière juste, équitable et impartiale, et de façon à ce qu'il soit perçu comme tel par le public.
- Nous devons faire preuve de jugement et de bon sens dans notre administration du régime fiscal. Nous ne devons pas perdre de vue le fait que nous traitons avec des personnes, que leurs intérêts doivent être respectés et leurs besoins pris en considération. Il conviendrait d'appliquer les directives de manière à appuyer le régime d'autocotisation et il faudrait que les Canadiens comprennent bien que nous respectons les pouvoirs dont nous sommes investis en vertu de la Loi et que nous n'en abuserons jamais.
- Nous devons également veiller à ce que les contribuables puissent avoir aisément accès à tous les renseignements concernant nos services, nos programmes et nos installations et qu'ils soient présentés dans leur intégrité et sous une forme compréhensible. Il conviendrait en particulier que les contribuables soient informés de leurs droits légaux et constitutionnels et qu'ils soient servis avec promptitude et efficacité dans le respect de ces droits, notamment en ce qui concerne la protection des renseignements personnels, la sécurité, la commodité et le confort. Un groupe indépendant au sein de Revenu Canada devrait être chargé de donner suite à leurs plaintes en procédant à des enquêtes approfondies et en trouvant des solutions satisfaisantes.

Pouvoirs

Il conviendrait également que nous prenions des mesures pour convaincre les contribuables que le Ministère utilise ses pouvoirs de manière judicieuse et prudente.

Je sais bien que le Ministère est très soucieux d'éviter tout mésusage de ses pouvoirs légaux, en particulier en ce qui concerne le processus de recouvrement des impôts. J'estime cependant qu'il est important, compte tenu des récentes manifestations d'inquiétude de la part des contribuables, que le Ministère redouble d'effort pour veiller à ce que tout soit fait afin de permettre aux contribuables de s'acquitter de leurs obligations financières avant l'application de mesures de recouvrement, et pour augmenter les garanties contre l'abus possible de ses pouvoirs.

1. Il importe que les contribuables qui seront soumis à une mesure légale de recouvrement en soient bien informés avant que la mesure ne soit prise de manière à leur permettre d'étudier toute autre solution raisonnable. Il convien-

drait de réviser les directives du Ministère de manière à ce qu'elles reflètent ce principe mais, plus précisément, je vous serais obligé:

d'adapter la correspondance aboutissant à une mesure légale de recouvrement de manière à ce que les contribuables soient bien informés des diverses possibilités qui s'offrent à eux de satisfaire à leurs obligations fiscales, en particulier les paiements échelonnés;

d'examiner la possibilité de prendre des contacts personnels directs avec le contribuable aux stades qui précèdent immédiatement l'adoption d'une mesure de recouvrement légal.

2. Le Ministère dispose maintenant de pratiques normalisées en vertu desquelles les superviseurs doivent revoir les dossiers avant qu'une action en recouvrement ne soit entreprise. Je vous serais obligé de suivre de près ces procédures afin de vous assurer qu'elles sont effectivement mises en pratique et qu'aucune mesure de recouvrement n'est prise avant un examen attentif et objectif de la situation.
3. Le Ministère enregistre maintenant près de la Cour fédérale toutes les dettes qui donneront vraisemblablement lieu à une saisie pour pouvoir être réglées. Bien qu'il soit très rare que ces demandes soient suivies d'effet, il importe que le Ministère exige des directeurs de district qu'ils procèdent à un contrôle final avant que le tribunal n'intente une action en recouvrement.

Objections, appels et satisfaction du contribuable

Il importe que les contribuables sachent que le Ministère étudie les objections et les appels de manière objective et qu'il a le souci que les procédures de vérification et d'établissement des cotisations fonctionnent efficacement. Je souhaiterais que vous examiniez trois mesures provisoires qui permettraient de régler cette question:

1. Pour que les contribuables fassent confiance au processus d'opposition et d'appel, il importe que ces composantes du Ministère jouissent d'autant d'autonomie que possible. Certes, elles ont déjà une indépendance appréciable mais, pendant que Woods Gordon étudie les mesures plus permanentes, je vous saurais gré de renforcer cette autonomie en modifiant les rapports hiérarchiques existant entre les unités de district et le directeur général des Appels.
2. Le Ministère devrait être plus au courant des points de vue et du degré de satisfaction des contribuables. Il conviendrait d'adopter immédiatement des mesures destinées à déterminer jusqu'à quel point il est satisfait des activités de vérification, de cotisation et d'appel. Ces mesures devrait comprendre des enquêtes, des questionnaires et des entretiens afin de s'assurer que ces systèmes fonctionnent de manière équitable et raisonnable en ce qui concerne les contribuables.
3. Afin de s'assurer que le Ministère réagit aux besoins et aux points de vue du public, il importe de se faire une vue d'ensemble des opinions des contribuables et de leurs problèmes. J'aimerais donc que vous mettiez immédiatement en place un mécanisme de contrôle du degré de satisfaction des contribuables et de rapport sur celui-ci. Ce rapport devrait m'être soumis tous les trimestres, à compter de septembre 1984.

Communications

Pour que le régime d'autocotisation fonctionne correctement, il est indispensable que nous communiquions efficacement avec les contribuables et les fiscalistes. Un

groupe d'étude interne sur les communications nous fournira des conseils plus précis dans ce domaine mais entre temps, il serait souhaitable que nous prenions les mesures suivantes:

1. Le service de renseignements par téléphone du Ministère devrait continuer à fonctionner le soir, disons jusqu'à 21 h., jusqu'à la fin des mois de dépôt des déclarations. L'utilité de cette pratique devrait être évaluée pour l'année suivante.
2. Les lettres et messages aux contribuables devraient être examinés et révisés de manière à les rendre plus intelligibles, à leur donner un ton plus personnel et plus courtois. Lorsque cela se justifie, la correspondance devrait indiquer au contribuable quels sont ses droits et responsabilités. Je sais très bien que le Ministère revoit et améliore constamment cette documentation, mais un effort tout particulier paraît aujourd'hui justifié.
3. Il conviendrait que le Ministère étudie la possibilité de faire plus largement appel à des services directs aux contribuables et à un plus grand nombre de bureaux auxiliaires pour rendre les services fiscaux plus accessibles à un plus grand nombre de Canadiens. L'expérience des centres d'aide fiscale locaux maintenant acquise par le Ministère sera extrêmement précieuse lorsqu'il s'agira de déterminer la nature et le type de centres de service qui pourraient être créés.
4. Les députés jouent un rôle important auprès des contribuables car ils les aident à résoudre leurs problèmes. Je vous serais obligé de confirmer que le Ministère est favorable à cette méthode en désignant officiellement une personne contact pour les députés dans chaque bureau de district.
5. Des comités de liaison avec des fiscalistes devraient être officiellement créés dans chaque bureau de district de manière à assurer des communications efficaces pour les questions de caractère technique.
6. La compréhension du régime fiscal et de l'effet des interprétations sur le classement des déclarations d'impôt est indispensable au bon fonctionnement du régime d'autocotisation. Le Ministère s'emploie déjà activement à diffuser les documents d'interprétation. Je vous saurais gré d'étudier des moyens d'améliorer la diffusion de ces documents et d'adopter des mesures de stabilisation des interprétations en dépit de la complexité du droit fiscal.

Administration

Les centres fiscaux ont acquis de plus en plus d'efficience et d'efficacité dans le traitement des déclarations d'impôt. Cette année, par exemple, les résultats ont été excellents dans ce domaine et je crois comprendre que le Ministère est en avance sur son calendrier.

Nous avons également pris des mesures pour rendre plus accessible l'information détenue par les centres fiscaux grâce à une amélioration considérable des télécommunications entre bureaux. Je vous serais obligé de veiller, au cours des prochains mois, à ce que l'on continue d'améliorer l'accessibilité de l'information détenue par les centres fiscaux de manière à aider le contribuable lui-même et à faciliter le travail des divers éléments des bureaux de district.

La formation est essentielle pour tous les employés participant aux diverses activités du Ministère. Je vous saurais gré de prendre des mesures pour que les

programmes de formation reflètent les principes exprimés dans cette lettre et pour que cette formation soit orientée vers le service au public. Il est particulièrement important que les vérificateurs reçoivent une formation qui leur permette d'acquérir une connaissance suffisante de la nature des activités qu'ils seront chargés de vérifier.

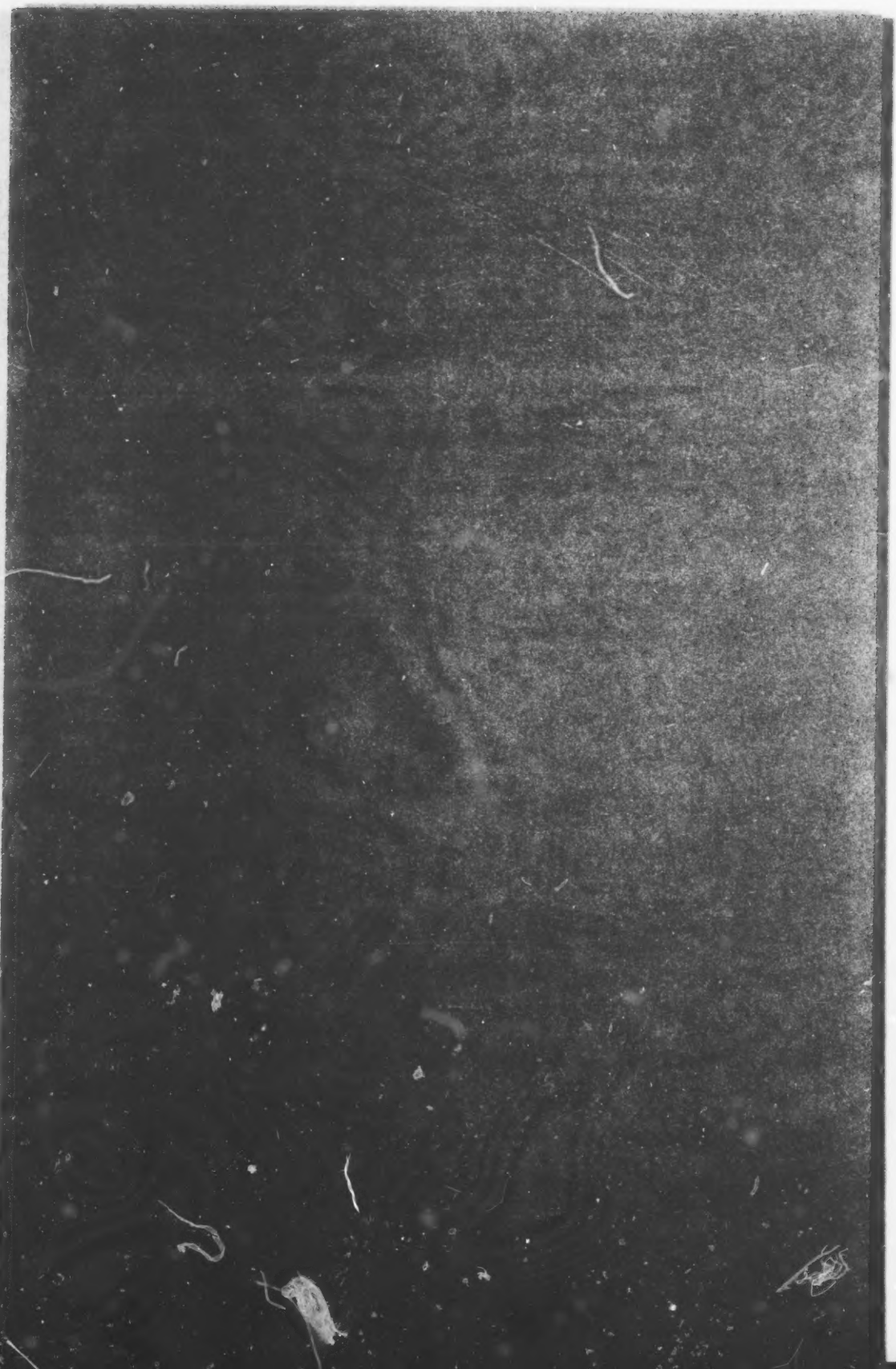
Sommaire

J'estime que ces mesures provisoires permettront d'apaiser immédiatement et de manière précise un grand nombre des inquiétudes exprimées par les contribuables, en attendant que des mesures à plus long terme permettent de régler ces questions de manière complète et définitive.

Vous prenez le poste de Sous-ministre à un moment crucial de l'histoire d'un ministère qui a une longue tradition de services au public. D'aucuns considèrent que le Ministère fait face à un grand nombre de problèmes. Beaucoup sont dus à des circonstances extérieures telles que l'existence d'un corpus juridique plus complexe qui reflète lui-même la complexité croissante de la société et du monde du commerce. Mais pour assurer le maintien du régime d'autocotisation, qui nous a si bien servi, il nous faut conserver la confiance du public en évoluant au rythme des lois et de ses attentes. Je suis convaincu que ce nouveau poste constituera pour vous un défi passionnant à relever.

Pierre Bussières

ANNEXE D:
PLAN DE FORMATION ANNUELLE 1985-1986



Revenu Canada Impôt
Revenue Canada Taxation

Plan de formation annuelle 1985-1986

Sommaire

- Annexe A - Identification de nouveaux besoins et coûts connexes
- Annexe B - Profils de formation

Centre de développement professionnel
Direction des services de gestion
Ottawa
Avril 1985

Plan de formation annuelle 1985-1986

SOMMAIRE

Nous proposons d'instituer des changements importants destinés à améliorer l'administration, la qualité et la quantité de la formation au sein du Ministère. Bien que les principaux cours de formation soient fondamentalement valables, l'efficacité de l'apport de la formation aux objectifs du Ministère peut être améliorée.

Il serait bon, pour commencer, d'améliorer la gestion de la formation. L'année 1985-1986 sera marquée par la réalisation d'un important projet dont les objectifs seront les suivants:

- rationnaliser et mettre à jour la politique du Ministère en matière de formation
- préciser les rôles et les responsabilités des gestionnaires axiaux
- élaborer, à l'intention des gestionnaires axiaux, un ensemble didactique portant sur la détermination des besoins en matière de formation et l'évaluation de la formation;
- améliorer le processus de planification annuelle de la formation
- mettre à jour les systèmes d'information et de rapport
- intensifier l'évaluation des efforts de formation destinée à appuyer des objectifs du Ministère.

Un des principaux objectifs des initiatives actuelles est de réduire les écarts «de rendement» en offrant des cours nouveaux et améliorés. Les cours proposés sont les suivants:

- Cours de vérification fiscale internationale - nouveau cours de formation de deux à trois semaines portant sur la fixation des prix de transfert, les redevances, les honoraires de gestion et autres questions internationales privilégiées. En outre, ce cours traitera également de la législation affiliée étrangère et des questions de refuges fiscaux.
- Cours sur les modifications actuelles - suite et étoffement du cours de formation consacré à la nouvelle législation.
- Modularisation - méthode d'amélioration des cours actuels qui fait une plus large place à l'expérience individuelle et à l'instruction déjà acquise.
- Réorganisations de corporations - nouveau cours en cinq parties portant sur une législation complexe.
- Sociétés de personnes - nouveau cours de deux semaines.
- Programme autodidactique d'étude du droit fiscal - nouvelle série de leçons autodidactiques destinée à assurer une formation préalable au cours théorique et au cours de rattrapage identifiés par les gestionnaires axiaux.

L'Annexe A fournit une liste des initiatives supplémentaires avec leurs incidences sur le plan des ressources.

Pour être bien certains que la formation appropriée est donnée au bon moment aux personnes approprié, nous proposons un système obligatoire plus structuré. Ce qu'il faut, c'est élaborer des profils d'emploi précis qui présentent schématiquement la

formation et les cours de perfectionnement requis pour les diverses caractéristiques d'accès à ces emplois. L'Annexe C explique le concept du profil de formation.

L'amélioration des programmes de formation du Ministère a exigé l'allocation de ressources supplémentaires au CDP et la reconnaissance des effets d'une formation additionnelle sur les bureaux de district et les centres fiscaux. Un des problèmes auxquels ont s'est heurté a été celui de la capacité des gestionnaires axiaux à fournir des ressources au CDP pour l'aider à concevoir, réorganiser et assurer des cours de formation. Ceci a entraîné des retards et il s'est parfois avéré impossible de fournir la formation nécessaire. À l'avenir, le CDP bénéficiera de nouvelles ressources qui lui permettront de financer les bureaux qui prêtent des ressources.

Conclusion

Par rapport aux prévisions 1984-1985, il y a eu une augmentation de 14 pour cent du nombre des journées-personnes pour l'ensemble de la formation au Ministère, qui ont été demandées dans le cadre du plan de formation annuelle. La mise en place de nouveaux cours de formation amènera une augmentation supplémentaire de 33 pour cent en 1985-1986. Ces nouveaux cours sont appuyés par les cadres fonctionnels des régions et du Bureau principal.

Le coût pour le Ministère du plan de formation approuvé couvrant les salaires, les déplacements, l'enseignement et les contrats, s'élève à 32 208 000 $. Les coûts directs (déplacement, enseignement et contrat), sont de 7 442 000 $.

Plan 1985-1986

	Jours-personnes		Salaires (000)	Déplacements (000)	Enseignement (000)	Contrats (000)
Formation demandée	167 500	+ 14 %	18 116 $	4 324 $	1 636 $	691 $
Nouvelle formation proposée	48 800	+ 33 %	7 000	1 173	____	680
Plan 1985-1986 proposé	216 300	+ 47 %	25 116 $	5 497 $	1 636 $	1 371 $
* par rapport aux prévisions 1984-1985						
Plan 1985-1986 approuvé	214 050		24 766 $	4 809 $	1 598 $	1 035 $

Ces coûts tiennent compte des coûts à engager pour les participants et les instructeurs. Le nombre total d'années-personnes approuvées comprend 195 années-personnes pour le CDP (soit une augmentation de 60) et 50 années-personnes pour le personnel en prêt. Les coûts d'enseignement com- prennent le programme de remboursement des cours, les cours de la Commis- sion de la Fonction publique et la formation obligatoire pour les SM/EX.

La formation demandée et proposée aura pour résultat que 7,73 pour cent du nombre total des années-personnes réservées à la Vérification et 3,35 pour cent des années-personnes réservées à la Validation et aux Recouvrements seront consacrés à la formation. En 1984-1985, ces chiffres étaient respectivement de 3,83 pour cent et 2,98 pour cent.

PLAN DE FORMATION ANNUELLE 1985-1986
BESOINS NOUVEAUX IDENTIFIÉS ET COÛT CONNEXE

PROGRAMME	ANNÉES-PERSONNES CDP	ANNÉES-PERSONNES EN PRÊT
1) **Programmes de formation des gestionnaires**	3.0	
a) Le traitement du harcèlement et de la discrimination		
b) Revue du rendement		
c) Gestion du temps		
d) Compétences en matière de communication		
e) Programme d'amélioration des compétences		
2) **Formation à la Validation et aux Recouvrements**	18.0	28.0
a) Étude sur la centralisation des renseignements		
b) Conversion à la formation informatisée dans le domaine des programmes des centres fiscaux		
c) Réorganisation complète des programmes de français		
d) Enquêtes et planification Agent de recouvrement PM2		
e) Cours de vérification de la paie		
f) Réorganisation de tous les documents de retenue à la source		
g) Initiatives supplémentaires en matière de recouvrement		
3) **Formation à la Division de la vérification**	21.0	22.0
a) Organigrammes		
b) Modifications actuelles		
c) Vérification internationale		
d) Réorganisation de corporations		
e) Étude autodidactique du droit fiscal		
f) Société de personnes		
g) Successions et fiducies		
h) Modularisation des programmes de vérification		
4) **Formation linguistique**	3.0	
a) Évaluation de la langue seconde		
b) Formation de base au centre fiscal de Jonquière		
c) Formation inattendue identifiée par les directeurs		
5) **Administration de la formation**	15.0	
a) Identification des problèmes		
b) Projets spéciaux		
c) Gestion de projet		
d) Formation à l'utilisation des micro-ordinateurs		
TOTAL DES RESSOURCES ADDITIONNELLES	60.0	50.0

Le total des AP supplémentaires pour le CDF est de 60 permanents plus 50 en prêt. Des coûts directs supplémentaires de 3 019 000 $ ont été alloués pour couvrir les frais supplémentaires de formation en ce qui concerne des déplacements, l'enseignement, les contrats et les frais généraux.

PLAN DE FORMATION ANNUELLE 1985-1986
PROFILS DE FORMATION

Pour répondre à ces besoins, le Ministère recrute des employés d'origines différentes, ayant des niveaux divers d'instructions, de connaissances, de compétences et d'expérience.

Le concept des profils de formation tient compte de l'existence de différents niveaux d'accès selon les postes ainsi que des éléments de formation essentiels à l'atteinte d'un rendement acceptable. Il est indispensable que l'on procède à un relevé détaillé de tous les postes pour lesquels un profil de formation s'impose. Après quoi, cette liste devrait être classée selon un ordre de priorité. L'analyse des tâches et l'évaluation des besoins s'imposent si l'on veut pouvoir déterminer toutes les tâches exigées par chaque poste et la formation qui en résulte.

La formation serait alors groupée en cours et des comparaisons avec les programmes de formation existants permettraient de déterminer ceux qui sont acceptables tels qu'ils existent, les modifications à apporter aux cours existants et les nouveaux cours qu'il faudra acheter ou concevoir.

Les cours seraient structurés de manière à ce qu'ils constituent un enchaînement logique qui, dans toute la mesure du possible, simulerait les exigences de l'emploi. On déterminerait la formation en cours d'emploi à intervalles appropriés de manière à permettre de pratiquer les connaissances et les compétences acquises. Cette formation en cours d'emploi constituera un lien important avec la formation théorique reçue et doit être soigneusement organisée.

La formation de base identifiée doit être obligatoire afin d'en assurer l'uniformité. On déterminerait la formation supplémentaire requise pour certains postes et on l'offrirait aux employés immédiatement avant qu'on ne leur confie de nouvelles responsabilités. D'autre part, on déterminerait les cours de recyclage et on les offrirait en temps opportun.

Ce principe ne s'appliquera pas uniquement aux nouveaux employés du Ministère mais également à ceux qui sont promus à un nouveau poste. D'ailleurs, tout changement susceptible d'influer sur le rendement des employés peut créer des besoins supplémentaires en matière de formation - p. ex., les changements technologiques, les changements d'ordre législatif, les changements de politique et de procédure, les changements sur le plan de l'organisation, les changements de programme et les changements des objectifs du Ministère.

On trouvera ci-dessous un exemple type d'un profil de formation destiné à une personne recrutée au niveau universitaire mais sans expérience préalable. Ce profil est celui d'un poste de vérification sur place, de niveau PM2.

EXEMPLE
PROFIL DE FORMATION - PM2 - VÉRIFICATION SUR PLACE

Formation de base obligatoire

	Orientation	2 semaines
	Éléments de droit fiscal	4 semaines
	Techniques de vérification sur place	3 semaines
*	Formation structurée en cours d'emploi	8 semaines
	Vérification d'enquête - T1 de propriétaire	2 semaines
*	Formation en cours d'emploi structurée	8 semaines
	Valeur nette	2 semaines
*	Formation en cours d'emploi structurée	8 semaines
	TOTAL	37 semaines

Formation obligatoire supplémentaire fondée sur les tâches

Vérification:	Fermiers	1 semaine
	Pêcheur	1 semaine
*	Société de personnes	2 semaines
	Corporations	2 semaines

Recyclage/Rattrapage/Mise à jour

Choix de questions de droit fiscal

*	Étude autodidactique	Divers
	Organigrammes	Divers

Mises à jour du droit fiscal (modifications actuelles, etc.) Divers

Formation résultant de:

Formation obligatoire relative aux organismes centraux	Tel qu'élaboré
Changements des politiques procédures du Ministère	Tel qu'élaboré
Modification des structures - programmes	Tel qu'élaboré
Changements technologiques	Tel qu'élaboré

* Ces éléments du profil sont actuellement les seuls qui ne soient pas encore disponibles.